天下雜誌

工作機會消失，經濟成長停滯，不是全球化必然的結果，
是政府管理失能，政策失當！

民主由一人一票，變成一元一票，
1% 的富人對社會洗腦、綁架政府決策，
犧牲99%大家的生計！

不公平的代價

破解階級對立的金權結構

THE PRICE OF INEQUALITY

諾貝爾經濟學獎得主
史迪格里茲 Joseph E. Stiglitz 著
羅耀宗 譯



分配不均、不公不義，是社會分裂的根本原因！
掀開財團把持政府、扭曲市場機制的內幕

諾貝爾經濟學獎得主 **史迪格里茲**
重建有感成長與社會正義的經典著作

國際媒體報導推薦
經濟學人　時代雜誌　紐約時報
衛報　彭博商業周刊　美國公共廣播

正義推薦
朱敬一　劉憶如　南方朔　彭明輝

VISIT...

LANZAROTE Caliente.com

天下雜誌

工作機會消失，經濟成長停滯，不是全球化必然的結果，
是政府管理失能，政策失當！

民主由一人一票，變成一元一票，
1% 的富人對社會洗腦、綁架政府決策，
犧牲99%大家的生計！

不公平的代價

破解階級對立的金權結構

THE PRICE OF INEQUALITY

諾貝爾經濟學獎得主
史迪格里茲 Joseph E. Stiglitz 著
羅耀宗 譯



分配不均、不公不義，是社會分裂的根本原因！
掀開財團把持政府、扭曲市場機制的內幕

諾貝爾經濟學獎得主 **史迪格里茲**
重建有感成長與社會正義的經典著作

國際媒體報導推薦
經濟學人　時代雜誌　紐約時報
衛報　彭博商業周刊　美國公共廣播

正義推薦
朱敬一　劉憶如　南方朔　彭明輝

目錄

推薦序
推薦序
推薦序
低成長不是問題，分配不公平才是
第一章
第二章
第三章
第四章
第五章
第六章
第七章
第八章
第九章
第十章

不公平的代價：破解階級對立的金權結構

推薦序

當代政經危機的全診斷

南方朔（知名政論家，社會觀察家）

普雷斯曼（Steven Pressman）教授在所編的《歷史上的五十大經濟學家》（Fifty Major Economists）一書中，將二○○一年諾貝爾經濟學獎得主史迪格里茲列名其中。

該書介紹了史迪格里茲的生平、學術貢獻和個人特質。他的母親是新政民主黨員，對小羅斯福總統時代的改革至為推崇。他的父親則是為「傑佛遜式」的民主黨員。出生在這樣的家庭，使得史迪格里茲對政府應該為善的職能有極大的期許，並使他成為經濟學家中極有道德責任感的一位。而在專業的學術上，他最大的原創貢獻乃是在資訊經濟學上。他早就指出，市場的完善必須立基於資訊的完善。但事實上，資訊的不對等和不完善司空見慣，因而造成了市場交易甚至總體經濟策略決定的不斷錯誤。這也使得他成了經濟學家裡批判市場和總體經濟學最著名的旗手。他是二十世紀末到二十一世紀之間面對經濟危機時，最有力的「新凱因斯總體經濟學派」的掌門。

史迪格里茲在一九九三至九七年間，曾任柯林頓政府的經濟顧問委員會委員，在九五至九七年間甚至擔任經濟顧問委員會主席。在白宮經濟顧問的這段期間，由於參與決策，對現實的上層經濟運作知道的多，他那種嫉惡如仇的本性即開始顯露。他認為，美國有強大主控力的「國際貨幣基金」（IMF）和美國財政部所做的都是為了美國的金融社群的利益，而不是為了有助於全球經濟的穩定和幫助別國以解決經濟問題。為了這個原因，他和美國財政部及國際貨幣基金經常處於對立的狀態。也因如此，他遂於一九九七年辭去經濟顧問委員會的主席，同時獲聘為世界銀行的首席經濟學家。

儘管換了跑道，但他和美國財政部及國際貨幣基金的衝突卻仍持續。世界銀行的成立宗旨是幫助窮國脫貧，但在美國財政部及國際貨幣基金的干預下，卻對窮國貸款課以高利率，使窮國處於債務違約的風險中，惡化了窮國的問題。

對此，史迪格里茲批評得不遺餘力；而對一九九○年代末的亞洲金融風暴，他也批評國際貨幣基金對亞洲國家提高利率、造成大量公司破產倒閉之過。因為他對美國財政部及國際貨幣基金不斷的批評，使得美國財政部不斷向世界銀行施壓，要他靜音。由於他受夠了這種政治壓力，於是二○○○年他離開了世界銀行，重返校園，到哥倫比亞大學任教。二○○一年獲諾貝爾經濟學獎。

劫貧濟富的流氓資本主義由上面的簡述，可見史迪格里茲可說是近代經濟學界少有的批判型知識分子、經濟學家。他對理性的個人、非理性的市場有著卓越的洞見，這在以前經濟問題尚未累積成重大危機的時

候，人們或許將他的見解看成是一種經濟學家的學派之見。但自從二○○八年金融海嘯以來，美國及全球經濟危機日益沉重，經濟圈和一般的知識界才發現到，當今的危機其實早已在他的總體經濟學中有了洞澈性的預見。

這也是近年來他每有著作問世，世人都普遍重視的原因。

在我的知識標準裡，他已是近代天王級的政治經濟評論家。最近他出版的《不公平的代價》可以說即是一部政治經濟與社會評論的經典著作。本書條理清晰，思想深刻銳利，最難得的是，書中洋溢著高度的道德責任意識。他在本書第七章，甚至用了「流氓資本主義」這樣的名詞，來形容當今美國資本主義政經體制是如何的在劫貧濟富、製造社會的不公平。由這個名詞可以看出他的義憤！

《不公平的代價》開宗明義即指出，近三十年來美國的貧富不均在日益惡化中。在二○○八年金融危機前，頂層一％的人口取走總國民所得增幅的六五％以上。到了二○一○年，美國要努力站起來的時候，一％的人取走了經濟復甦額外創造的九三％的財富。企業執行長的一年薪酬與一般勞工相比為二四三比一，頂層一％一個星期的所得比底層五分之一人口一年所賺還多了四○％；至於頂層○．一％一天半所賺幾為底層九○％一年所賺；所得最高二○％的人，他們全部總所得比底層八○％的人加起來還多。由於貧富嚴重不均，窮人疏於照護，美國人的預期平均壽命為七十八歲，遠低於日本的八十三歲；美國的嬰兒死亡率比古巴、白俄羅斯及馬來西亞還高；二○一○年美國窮人比例為一五．一％，高於二○○七年的一二．五％。

這種貧富懸殊目前已被跨代遺傳，好學校的學生只有九％來自人口的下半層，七四％則來自頂層的四分之一。

根據二○一二年大選時的統計，美國的累積國債在歐巴馬的第一個任期內，已由一○．六兆美元增至一六．二兆；美國的名目生產率是八％左右，有一千兩百萬人正在找工作而無業可就，但實質上還有另外的六百萬人已因長期失業而退出了勞動市場，這兩者相加，美國的真實失業率應該已到了一二％的水準，特別是青年的失業率已到了四○％的水準；而美國人領取政府糧食劵維生的家庭，已由四年前的一千四百五十萬戶增為二千二百五十萬戶。美國雖然不振，但二○一二年的第三季仍有二％的成長率，但國民每週平均薪資，名目上是七五一．二二美元增至八一一．一五美元，但若扣除通貨膨脹，其實是減少了一％。

因此，由上述的硬數字，可以看出美國的貧富差距是在擴大之中；由於貧富差距的遺傳以趨固定，以前的人相信美國是個機會無限的「幸福寶地」之說已不再可能。美國不再是「民有、民治、民享」的國度，而是「一％有、一％治、一％享」的社會，而由貧富的動態演變，可以說那極富的○．一％或一％，他們財富的增加乃是以極大多數人財富的減少為代價而造成的，這已是在劫貧濟富。這也是史迪格里茲將當今的體制稱為「流氓資本主義」的原因。

期待新進步主義時代來臨《不公平的代價》開宗明義即揭櫫了美國貧富不均的這個課題。但美國貧富不均的擴大，隨著「占領華爾街」運動的展開，早已人盡皆知。任何中等程度的新聞工作者，都不難對此侃侃而論，犯不著由史迪格里茲這樣的大家出手。於是，便進入了本書的

核心部分，他那種「市場失靈，政府失能」的政經病理學的分析，而這正好是史迪格里茲學術專業的核心。

在學術上，他最大的貢獻乃是市場的不完善性，而最大的原因就在於資訊的不完全和不均衡。由於資訊即是權力，因此在經濟社群裡，最富的人擁有完全不符比例的超大特權。大銀行可以從事欺詐性或掠奪式的貸款，可以推出欺詐式的金融衍生性商品，可以推動暴利形同掠奪的信用卡。

除了這種藉著資訊壟斷而牟取到的暴利外，他們還可藉著龐大的財力而進行政治遊說，使政府自動放棄監督的責任，甚至透過政府的公權力而獲得種種補貼和利益輸送。人們所謂的「市場自由競爭」事實上早已不存在。這都是造成「市場失靈，政府失能」的關鍵，也是金融海嘯發生的原因。

因此，在本書第二章到第六章對「市場失靈，政府失能」所做的病理診斷，乃是我讀過的最有知識縱深、也最吻合現實的深度批評。他將控制了經濟資訊權的極少數富人企業高層，如何濫用權力、牟取不當利得的行徑一一指出。例如企業高層如何藉著規避責任，以酬勞議價的方式獲得千萬甚至上億的年薪；如何透過權力的運作以保持壟斷來獲取利益；如何透過資訊的不對等來向窮人進行詐欺，以及透過遊說參與甚或主導政府的角色，來制定對他們有利的遊戲規則，使他們獲得動輒千百億元的補貼暴利和特許權益，並享盡稅法上的優惠利益。他在這方面的分析，甚至政治批評家都沒有他的深度和廣度。

最近我讀到哥倫比亞大學另一位著名學者薩克斯（Jeffrey D. Sachs）教授的新書《文明的代價》（The Price of Civilization），書中指出，美國銀行家、大公司等特殊利益關係的遊說其實是已到了極恐怖的程度。例如二○○七年時，有一百八十八名聯邦參議員和眾議員再不幹議員後已正式轉任遊說客。而在一九九八至二○○四年間，半數卸任的參議員、四二％的卸任眾議員都成了遊說客。另外，有三千六百名國會助理當了遊說客。二○○八年的一項調查指出，布希政府時的官員有三百一十人、柯林頓政府時的兩百八十三名官員都改行遊說。大公司的老闆高幹和政治權貴早已混合為一。這時候再說什麼「政府有能」，早已成了空談；「政府失能」已成了常態。

本書在做了病理學分析後，最後的四章乃是從人類宏觀的角度，根據他的政治經濟學見解來談可能是本書最重要的部分了。包括法治的重建、總體經濟中的赤字與就業、倫理學的重新重視，以及如何走向未來等重大的改革方向。

近年來，世界上普遍出現一種新主張，就是自從一九八○年代以來，這個世界已經進入新的貪婪自私年代。官吏的貪污及官商勾結加重，有錢的老闆高幹則多行不義，造成了貧富差距的擴大，也危及經濟的成長，促成了民主認同的倒退。因此，知識界已在呼籲一個「新的進步主義時代」，而史迪格里茲這本著作就是這股趨勢下的重量著作。我們每個人都應該可以從本書中獲得極多啟發！

本书由“行行”整理，如果你不知道读什么书或者想获得更多免费电子书请加小编微信或QQ：491256034 小编也和结交一些喜欢读书的朋友 或者关注小编个人微信公众号id：d716-716 为了方便书友朋友找书

和看书，小编自己做了一个电子书下载网站，网址：
www.ireadweek.com QQ群：550338315

推薦序

直指核心的經濟解方

朱敬一（行政院國家科學委員會主委，中央研究院院士）

在我所認識的所有經濟學家，甚至是所有拿到諾貝爾獎的經濟學家中，史迪格里茲是我認為最聰明的一位。怎麼判斷一個人聰不聰明，很難以具體標準來描述；但是，從這本書的鋪陳敘述中，讀者當能概略看出史氏的知識深度與見解。以下，讓我做一些整理分析：

一、史氏幾乎是當今經濟學界唯一在各個領域無一不通的大師。他是以「資訊不對稱」的研究貢獻榮獲諾貝爾獎，但除此之外，由書中各章討論也可看出，他也觸類旁通貨幣銀行、國際金融、總體經濟、財政學、財務金融、經濟發展、勞動經濟、所得分配等各個面向。史氏在前述每一個領域的專業論文，其質其量都堪稱「超級大師」。我敢說，在經濟學泰斗薩繆爾遜（Paul Samuelson）去世之後，沒有第二位經濟學者寫得出這麼寬廣深刻的經濟學科普評論。

二、一個人的知識能量，絕對有九○%以上來自於博士學位之後的自我學習。史氏在麻省理工學院讀博士的時間並不長、修習的課也不比其他人多；之所以能如此博大精深，就是因為他學什麼會什麼、讀什麼精什麼。這種天賦異稟，不歸諸於過人的資質，實在很難有別的解釋。此外，每遇到龐雜專業的課題，史氏經常能以直觀透視，回到問題的根本核心，提出「銀行原本的目的是什麼？」「為什麼要有遺產稅？」「一人一票代表中位數、一元一票代表什麼？」「衍生性金融到底為社會創造了什麼？」「破產法的設計原意為何？」這些基本問題。大多數人在紛擾中頭昏眼花，史氏卻能在雜亂中直指核心，這也是一種少之又少的聰穎能力。

三、這本書的主要目的，是探討美國社會的種種「不平等」，尤其是最頂端一%的人對其餘九九%的人之間的不平等。

豁出去似地批判。同樣面對全球經濟不景氣的壓力，台灣卻是截然不同。我們的社會壓力，似乎只呈現在勞工與軍公教階級之間。這兩個階級無論如何都只是中間族群，恐怕連前一○%都排不上。我們的社會花了絕大多數的版面，在同被最頂一%擠壓的「受害人」之中，硬是要求受害人之間的平等，卻對頂端一%是否有受到過佳待遇不加著墨，真不知是合乎理性、抑或呈現某種扭曲，值得社會省思。

美國有這樣一位頂著諾貝爾光環的知識分子，但台灣有類似社會聲望的學者，在探討勞工與軍公教間的矛盾之餘，有沒有為九九%的人說些話呢？若是沒有，是否表示他們早已被那一%的富人「同化」了呢？

整體而言，這是一本「經濟學界最聰明的人所寫的時事性科普」，內容豐富而精采、說理直觀而深刻、批判直接而到位。我曾經寫過一篇雜文，描述薩繆爾遜教授是「經濟學界第一人」。如今薩氏已經去世，那「天下第一」的頭銜，個人認為非史氏莫屬。

不過，閱讀絕頂聰明人所寫的文章，讀者可得有些耐性。天才的思考快速而跳躍，下筆亦然。有些推理天才認為理所當然，但凡夫如我者還要加以琢磨才能體會，建議讀者在研讀時要加些耐心。另外，天才思

考常有跳躍，他們跳一小步，凡夫如我者要跨越百米才跟上，這點也要請讀者有心理準備。

大師出手，就是大格局、大視野、大論述、大方向。我不但在理性上推薦，在感性上也有一份「樂見他邦知識分子」的喜悅。

推薦序

不公平的危機

彭明輝（作家，清華大學榮譽教授）

　　這是一本我期待已久的書，它深入淺出地談值得每一個人關心的事：政府可以做什麼來突破景氣的低迷、改善貧富差距，以及政治上的不平等。在這本書裡，諾貝爾經濟學獎得主史迪格里茲用容易理解、又難以辯駁的方式告訴我們，財團如何扭曲市場機制，以不公不義的方式斂財，終而造成市場效能的逐漸低落，以及貧富差距的擴大；他也告訴我們，政府如何被財團把持，天真的經濟學家又如何枉顧理論與現實的差異去為財團辯護，捍衛各種不公不義的政策。更重要的是，這本書告訴我們：不要被經濟學家恫嚇，許多我們良心上認為對的事，從經濟學的角度看也確實是對的，兩者並不牴觸。

　　過去三十年來，芝加哥學派與新自由主義的經濟學論述當道。他們許諾我們，把一切經濟問題交給市場去決定，世界就會更繁榮；如果通過稅賦或任何政府手段去干預市場，就會造成社會總財富的縮水與失業的擴大。這些經濟學家也在我們腦袋裡植入了違背人道主義的新信仰：開放市場競爭，放心地讓弱勢產業倒閉，失業員工會因而得到更好的工作機會；不要同情窮人而用社會福利資助他們，那將會吃垮國家財政，債留子孫；「天下沒有白吃的午餐」，同情窮人就是對自己殘忍。

　　「新自由主義」的許諾如今都落空了，但是它對人類善良信念的破壞卻很難被修補起來。過去三十年來，美國的所得增長悉數被頂層一○%的人吃掉，其他九○%的人所得甚至是負成長！二○○八年全球金融海嘯之後，許多經濟學家都無法再否認一個事實：過去三、四十年來，這個世界在經濟學家的治理下愈來愈糟，最重要的原因就是漠視真實世界和經濟學理論（完全競爭的完美世界）之間的差異。

　　理論上，《國富論》裡那個完全競爭的市場將使利潤趨近於零，而每個人所分得的財富恰等於他對社會的貢獻。但是，現實世界裡的財團必然會想盡辦法扭曲市場，以便將其利潤極大化。其手段包括各種合法與非法的壟斷機制，以及官商勾結。史迪格里茲說出了我們懷疑已久的事實：「社會精英和銀行家能有那麼多的財富，似乎來自他們能夠且願意損人利己。」「雖然或許有根本的經濟力量在運作，政治卻塑造了市場，而且是將它塑造得犧牲其他人以圖利頂層。」「美國的不少分配不均是市場扭曲的結果，不是針對創造新財富給與誘因，而是給人誘因從別人那裡取走財富。」

　　要解決這個病根，史迪格里茲開的藥方是：政府必須「設計各種財稅政策和法令規定，使得私人誘因和社會報酬取得一致。」但是，要達到這個目標，選民與納稅人必須要有辦法充分監督政府與立法，才能制止財團對市場的扭曲，而使現實世界裡的市場運作與財富分配接近理論上的完美預期。

　　面對台灣各種不公不義的財經與產業政策，以及枉顧人道立場而為財團撐腰的經濟學論述，我希望台灣每一個人都可以抽出一些時間來讀史迪格里茲的這本書，讓我們了解經濟學教科書跟真實世界的差距，也

藉著這本書的撐腰讓我們再度義氣凜然地對各種不公不義的制度說：「不！」

低成長不是問題，分配不公平才是

歷史上的某些時刻，世界各地的人似乎同時挺身而出，說「錯了！」要求改變。一八四八和一九六八這兩個動盪年頭，就發生過這樣的事。每一次的動盪，都標誌著新時代的開啟。二○一一年，可能正是另一個這樣的時刻。

北非的濱海小國突尼西亞，年輕人揭竿而起，蔓延到附近的埃及，然後擴散到中東其他國家。大部分的時候，抗議的火花一閃即逝，但偶爾，小小的抗議竟然掀起風起雲湧的社會大動亂，把埃及的穆巴拉克（Hosni Mubarak）、利比亞的格達費（Muammar Qaddafi）這些獨夫拉下台。不久，西班牙、希臘、英國、美國等地的人民，都因著不同的理由走上街頭。

二○一一年，我獲邀前往埃及、西班牙和突尼西亞，在馬德里的麗池公園（Buen Retiro Park）、紐約的祖科蒂公園（Zuccotti Park）與抗議者會面，也在開羅的解放廣場（Tahrir Square）和年輕人談話。

對談間，我心裡十分清楚，雖然大家憤恨不平的理由因國而異，特別是中東地區的政治不滿和西方截然不同，然而，彼此間又存有一些共同的主軸——政治和經濟體系運轉失靈，而且兩者根本就不公平。

抗議者說得沒錯，很多事情的確錯了。我們的經濟和政治體系裡，政府承諾會去做的事和實際做到的事，兩者天差地遠到了不容忽視的地步。而且，政府并沒有設法解決關鍵的經濟問題，包括失業率居高不下，以及因為少數人的貪婪而犧牲掉「公平」這個普世價值。儘管話都講得很漂亮，老百姓確實感受到不公平，感覺遭到背叛。

年輕人起而反抗突尼西亞、埃及的獨裁者是可以理解的，因為他們厭倦了老而頑固的領導人，一向「只顧保護本身的利益，寧可犧牲社會其他人」的做法，卻沒有機會透過民主程序推動改革。想不到，西方民主國家的選舉政治也好不到哪裡。美國總統歐巴馬承諾推動「你可以相信的改變」，後來端出的經濟政策，在許多美國人眼裡，似乎只是換湯不換藥。

儘管如此，我們在這些年輕的抗議者，以及加入聲援的父母、祖父母與教師身上，看到了一絲希望。這些人不是革命家，更不是無政府主義者，也不想要推翻體制，他們仍然相信選舉，只是牢記它對人民是有責任的。走上街頭，只是為了促使體制走上改革之路。

五月十五日點燃的西班牙年輕人抗議運動，所喊出的口號是「憤怒」。他們痛恨明明是金融業做錯事，卻讓那麼多人承擔痛苦。自二○○八年的危機爆發以來，年輕人失業率已超過四○％。美國的「占領華爾街」運動也回應了相同訴求。那麼多人失去了房子和工作，銀行家卻依然坐領高薪；兩相對照，不公平的情況十分刺眼。

美國的抗議行動很快就從原本聚焦於華爾街，擴大到更深廣的社會分配不均問題上，行動口號變成「九九％」。抗議者喊出這個口號，呼應了我在《浮華世界》（Vanity Fair）雜誌寫的文章「一％所有、一％所治、一％所享」，描述美國分配不均大幅攀升，以及我們的政治體系似乎給予少數人太多的發聲機會。

如今，有三個議題在世界各地引起普遍關注：市場並未依照應有的方式運作，既缺乏效率也不穩定；政治體系無法矯正市場失靈；經濟和政治體系從根本上就不公平。本書著重於探討美國和其他先進工業國分配不均的原因，同時也將解釋這三個問題是如何盤根錯節，關係緊密。

事實上，分配不公正是政治體系失能的因和果，導致經濟體系不穩定，而這又造成分配不均的情況惡化。於是我們掉進向下沉淪的惡性循環中，唯有依賴協調一致的政策，才能從漩渦中爬出。

在聚焦於分配不均之前，我將先鋪陳背景，說明經濟體系廣泛的失靈情形。

市場已經失靈

市場顯然沒有依照倡議者宣稱的方式在運作，特別在全球金融危機中，更凸顯了它們的非常不穩定，可能帶來災難性後果。銀行家下了賭注之後，如果政府不伸出援手，他們將使整個經濟向下沉淪。

然而，仔細觀察這個體系可以發現，這不是單一意外，讓銀行家有如此作為的誘因始終存在。

市場的優點，理論上在於它的效率，但是市場顯然缺乏效率。經濟學的最基本法則在於「需求等於供給」，如果經濟要保持高效率，必須如此。然而，現實世界中，龐大的需求沒有獲得滿足，我們需要投資好讓窮人脫離貧困的生活、促進非洲和其他低度開發國家的發展、改造全球經濟以面對暖化帶來的挑戰。但同時，我們卻有龐大的未利用資源——勞工和機器閒置或者沒有全能生產。失業是最惡劣的市場失靈形式、最大的無效率來源，市場未能為那麼多人創造就業機會也是分配不均的主要原因。

二○一二年三月，約有兩千四百萬美國人希望擁有全職工作，卻找不到這樣的機會；另一方面，美國有許多空屋，但有數百萬人被趕出自己的房子，也有很多無家可歸的人。

早在這次危機爆發之前，美國經濟就沒有兌現它所承諾的事。雖然國內生產毛額（gross domestic product，GDP）仍有成長，大部分公民卻感受到生活水準每下愈況。對美國大部分家庭來說，早在衰退來襲之前，通貨膨脹調整後的所得已經低於十年前。也就是說，美國打造了一具讓人驚嘆的經濟機器，但顯然只為頂層效力。

不公平，為什麼攸關重大？

本書談的是，為何我們的經濟體系未能讓大部分美國人過更好的生活、為什麼分配不公平嚴重到這種程度，以及帶來了什麼樣的惡果。

根本論點是，我們為分配不均付出很高的代價——經濟體系不穩定、沒效率、成長減緩，並且陷民主體制於岌岌可危之境。陷入險境的還不只這些，我們的經濟體系未能為大部分公眾效力，政治體系似乎逐漸被有錢階級俘虜。美國人民對民主和市場經濟的信心，將隨同其全球影響力一起消退。一旦看清現實，就會發現美國已不再是充滿機會的國家，就連長久以來引以為豪的法治和司法體系都已千瘡百孔，國家認同感也搖搖欲墜。

「占領華爾街」運動和某些國家的反全球化運動緊緊相繫。當中確

實有些共通的地方：不只相信某些東西錯了，也相信有可能改變。問題不在於全球化不好或者錯誤，而是政府管理得十分差勁，尤其是圖利了特定的利益群體。

全球各地的人、國家和經濟脣齒相依，這樣的發展可以用來促進繁榮，卻也散播了貪婪和苦難。市場力量的確十分龐大，但並沒有與生俱來的道德性格，所以需要我們決定如何來管理。過去二百年，是市場表現最好的時候，大幅提高了生產力和生活水準，增幅遠遠超越之前二千年。政府在這些進步中扮演了重要角色，只不過自由市場的支持者並未認清這個事實。

但是，市場也能使財富集中於少數、將環境成本轉嫁給社會，以及剝削勞工和消費者。因此，市場顯然必須加以駕馭和節制，以確保它們為大部分公民的利益效力。而且，必須持續駕馭，確保它們持續為多數人效力。美國在進步時代（Progressive Era，一八九○至一九二○年代）就這麼做過，首次通過反壟斷法（competition laws）。新政（New Deal）時期也做同樣的努力，通過社會安全計畫、就業和最低薪資法案。

「占領華爾街」及世界各地其他抗議者所欲傳達的訊息是：市場必須再次加以駕馭和節制；如果不這麼做，後果將十分嚴重。政治與經濟，必須有所變革。

不均和不公

有時，即使市場本身相當穩定，也經常造成分配不均，而這樣的結果普遍被視為不公平。近來有些經濟學和心理學方面的研究（第六章）顯示，一般人都認為公平十分重要。感受到經濟和政治體系不公平，是激起世界各地發出抗議怒吼的主要原因。在突尼西亞、埃及和中東其他地方，不只工作難找，就算有工作，也被關係良好的人搶走。

美國和歐洲的情況似乎比較好些，但也只是在表面上而已。以優異成績畢業於優秀學校的人，找到好工作的機會比較高，因此有錢的父母會設法將子女送進最好的幼稚園、小學和中學，而這些學生有遠比其他人要好的機會，進入明星大學就讀。

美國人認為，「占領華爾街」的抗議者講出了他們的心聲，因此雖然抗議人數不多，卻有高達三分之二的美國人支持這項活動。紐約市長彭博（Michael Bloomberg）在表示將關閉華爾街附近的祖科蒂公園營區之後，一夜之間，抗議者就收集到三十萬份簽名，以聲援抗議活動繼續下去，可見背後的支持力道有多強。

最近的一項民意調查指出，在這次的危機爆發之後，約有一半的人認為我們的經濟體系不只缺乏效率和不穩定，而且根本就不公平：金融業中的許多人（為了簡便起見，我將經常稱他們為「銀行家」）抱走超高的獎金，而那些因為這些銀行家犯錯而受到傷害的人卻失去工作；或者，政府願意拯救銀行卻不願伸手幫助那些明明沒錯卻好幾個月找不到工作的人；或者，政府只是口惠而實不至，沒有具體協助失去房屋的數百萬人。危機期間發生的事，讓我們看得很清楚：決定所得的因素，並不是一個人對社會的貢獻，而是基於其他的原因。銀行家領得很高的報

酬，但他們對社會的貢獻，甚至對公司的貢獻卻為負值。社會精英和銀行家能有那麼多的財富，似乎是靠著他們能損人利己。

談到公平，所謂「美國價值」中一個重要的基本觀念就是機會。美國一直認為，自己是機會均等的樂土。艾爾傑（Horatio Alger）寫的個人從底層爬到頂層的故事，成了美國民間價值的一部分。如今，美國人認為這個國家是機會樂土的想法，愈來愈只像是一個夢而已。數據顯示，美國公民從底層爬升到頂層的機會，低於其他先進工業國家。

俗諺說「富不過三代」，意思是說頂層的人必須賣力工作，否則自己或子孫很快就會家道中落。事實證明，頂層人家的子女繼續享有財富的機會相當大（第一章將詳細說明）。

五十年前，美國年輕人在公民權益運動期間以這個國家對待非裔美國人的方式，來檢視均等、公平和正義等價值，發現美國的政策大有問題。現在，他們以經濟和司法體系的表現來檢視相同的價值，發現整個體系對窮人和中產階級有所虧待，不只對少數族群來說是如此，對大部分美國人也是。

如果歐巴馬總統和我們的司法體系發現，將經濟帶向毀滅邊緣的人，因為某些不當行為而「有罪」，或許我們可以說這個體系是有在運作，至少讓人覺得政府有責任感。事實上，那些應該定罪的人往往沒有遭到起訴，即使遭到起訴，又通常被判無罪，或者沒有定罪。對沖基金業裡有些人因為內線交易而遭到判刑，但這有如餘興節目，分散了我們的注意力。對沖基金業並沒有造成危機，造成危機的禍首是銀行，但銀行家們都沒事。

如果沒人該負責，如果發生的事情不能怪罪到任何一個人，那就表示問題出在經濟和政治體系。

從社會和諧到階級分裂

美國人一直不願談論階級，樂於相信美國是個中產階級國家，這樣的信念的確有助團結。我們認為，不應該劃分上層和下層、資產階級和勞動階級。如果我們所說的「以階級為基礎的社會」，是指底層的人往上爬的可能性很低，那麼美國很可能已經成為比舊歐洲還要講究階級的社會，而且階級間的鴻溝比舊歐洲還嚴重。

九九％的人仍抱持著「我們都是中產階級」的想法，卻也承認自己實際上並沒有往上爬，絕大多數都在受害中。這群人試圖形成新的聯盟「九九％」，代表了一種新的國家認同感，所根據的不是虛構的中產階級，而是我們的經濟、社會已經分裂的現實。

另一方面，社會非常頂層的、少數的那一％則過著截然不同的生活。多年來，頂層這群人和社會其他人有個協議，大致如下：我們會給你們工作和繁榮，但你們要讓我們得到優渥的獎賞；你們都會分得一杯羹，但我們這杯羹比較大。富人和其他人之間的這種默契本來就相當脆弱，如今更是分崩離析。一％的人坐擁龐大財富，在這麼做的同時，除了焦慮和不安全感，沒有帶給九九％的人什麼東西。事實上，多數美國人根本沒有從國家的經濟成長得到利益。

市場體系侵蝕了根本價值？

雖然本書的重點放在均等和公平，但我們的系統似乎毀損了另一個根本價值，那就是公平競爭。舉例來說，人如果有正確的價值觀，那麼從事掠奪性放款、提供有如定時炸彈的抵押貸款給窮人，或者設計各種「辦法」來超收數十億美元透支費，一定會有罪惡感。然而，似乎極少人因此懷有罪惡感，也極少有人願意當「吹哨人」。

在美國的次貸危機中，顯現在對於最窮和教育程度最低階層的剝削上。

不少行為只能用「道德淪喪」來形容。在金融業和其他地方工作的許多人，道德羅盤錯亂了。當一個社會的規範改變，導致許多人的道德羅盤錯亂，代表這個社會生了重病。

資本主義似乎改變了它所誘捕的人。在華爾街工作的那些聰明人，除了學校成績比較好，和其他多數美國人並沒有兩樣。他們往往投入超乎想像的工作時間，獲得超乎想像的薪資，而暫時擱置了去拯救生命、建立新產業，或者幫助窮人脫困的那些夢想。再過幾年，夢想就被永遠遺忘。

人們對企業、金融機構的不滿，多不勝數，而且由來已久。舉例來說，菸草公司偷偷將產品做得更容易上癮，卻試著說服美國人相信，沒有「科學證據」能證明它們的產品是危險的，儘管公司內部檔案記錄著相反的說法。艾克森石油（Exxon）也砸錢試著說服美國人相信全球暖化的證據相當薄弱。就在經濟仍然因為金融部門的胡作非為而蹣跚不振之際，英國石油（BP）的漏油事件完全凸顯了企業行事莽撞、不顧後果的一面。

如果市場真的兌現過「改善大部分公民生活水準」的承諾，那麼，企業犯下的所有罪行、所有的社會不公、對環境的傷害、對窮人的剝削，或許會得到寬恕。然而，在各地年輕憤怒者和抗議者眼裡，資本主義不但未能履行所承諾的事情，更留下許多沒有承諾的東西——不均、污染、失業。最令人心驚的是，價值退化到每件事情都可以接受，卻沒人負起責任。

政治體系失能

政治體系的失能似乎和經濟失靈一樣慘不忍睹。如今，年輕人的失業率節節升高，西班牙接近五○％，美國已達一八％。令人驚訝的，不是為何爆發抗議怒潮，而是抗議行動為什麼拖了那麼久才展開。

這些年輕的失業者，就學時都認真念書，做了該做的每一件事，出了校門卻得面對嚴苛的選擇：失業，或者只好大材小用，遷就遠比他們的資歷還要低下的工作。很多時候，甚至什麼工作都找不到。

大規模抗議行動為什麼拖了那麼久才展開？一個解釋是，在危機爆發之後，人們對民主政治還存有希望，相信政治體系會要求造成危機的人負起責任，並且迅速修補經濟體系。然而，泡沫破裂之後好幾年，我們漸漸看清，政治體系顯然失能，正如它未能防範危機發生、抑制不斷升高的分配不均、保護底層的大眾、防止企業濫用。至此，抗議者只好

走上街頭。

美國人、歐洲人，以及其他民主國家的人民，原本都對自己的民主機制非常自豪。看到這些抗議者，不免懷疑是否有真正的民主存在。真正的民主不只是每隔兩年或四年一次的權利，我們的選擇必須是有意義的。因此，政治人物必須傾聽公民的聲音。但是，現在的政治體系似乎比較像是「一元一票」，而不是「一人一票」，美國尤其如此。政治體系並沒有矯正市場的失靈，反而火上加油。

政治人物經常發表演說，大談特談價值和社會出了什麼問題，另一方面卻又指派那些放任市場墮落的金融機構執行長出任高職。這些政治人物建構的體系明明就運作得不好，實在不該指望他們能夠重建體系、恢復正常運作、為大部分公民效力。

政治失能和經濟失靈互有關聯，而且彼此強化。擴大富人聲音的政治體系，使得很多法律和管理辦法及其施行，不僅未能保護一般公民對抗富人，更進一步犧牲了社會其他人，讓富人更加富有。

回到本書的中心論點之一：即使有基本的經濟力量在運作，但是政治塑造了市場，而且是將市場塑造成「不惜犧牲多數以圖利少數」。任何經濟體系都必須訂有法令規定，在一個法律架構內運轉。我們有許多不同的架構可用，每一種都對成長、效率和穩定產生影響，也影響了分配。經濟精英們力推對己有利、卻犧牲別人的架構，而這樣的經濟體系缺乏效率，也不公平。接下來，我會說明我們的分配不均如何反映在每一項重要決策中，從預算到貨幣政策，甚至司法體系，都不例外，以及這些決定如何導致分配不均的持續存在且惡化。

由於政治體系大幅向有錢階級傾斜，經濟分配不均因此升高，使得政治權力失衡更加嚴重，於是政治和經濟交互形成惡性循環。另一方面，兩者共同塑造社會力量，也被道德觀念和機制等社會力量所塑造，更強化了不斷升高的分配不均。

抗議者的訴求和成果

抗議者或許比大部分政治人物更了解發生的事。在某個層次，他們的要求很少：希望有機會發揮所長；希望有權找到像樣的工作，領到像樣的薪資；希望有個較為公平的經濟和社會，讓他們感到有尊嚴。在歐洲和美國，這群人的要求不是革命性的，而是漸進式的。但在另一個層次，他們要求很多：希望有個民主制度，重要的是人，不是錢；希望有個市場經濟，做它該做的事。這兩項要求互有關聯，不加節制的市場運作得不好。政府必須適當管理，讓市場以應有的方式運作。為此，我們需要有個民主制度，能夠反映一般人的利益，而非特殊群體或只是頂層的利益。

有人批評抗議者提不出什麼藍圖，其實這樣的批評弄錯了抗議運動的要點。他們是在表達對政治體系的挫折感，對選舉程序感到失望。無論如何，他們敲響了警鐘。

抗議者在某些方面已經取得很大的成就。智庫、政府機構和媒體都證實了，這群人指控的事情確實存在：不只市場體系失靈，而且分配不均高得沒道理。「我們是九九％」一詞已經植入眾人的意識中。

沒人敢說，這些運動將引導我們走向什麼地方。但有件事，我們相當肯定：這些年輕抗議者已經改變了公共論述，以及一般公民和政治人物的意識。

結論

突尼西亞和埃及爆發抗議運動之後幾個星期，我寫下了這段文字：

當我們緊盯著這些街頭民眾發出的吼聲，不禁想問自己一個問題：怒火什麼時候會燒到美國？在某些地方，美國已經變得像這些遙遠的不安國度，尤其是，頂層的那一小撮最富有的一％人口緊緊扣著幾乎每件事。

幾個月後，抗議人潮出現在這個國家。

本書試著徹底理解美國如何成為分配如此不均、機會大為縮減的社會，以及可能會帶來的後果。

儘管今天的美國已經偏離以往的抱負很遠，然而，我們可以採用不同的架構，讓整體經濟運作得更好，對大多數公民更好。這個不同的架構，有一部分需要市場和國家間取得平衡。後面我將說明，這個觀念得到現代經濟理論和歷史證據的支持。在這個不同的架構中，政府扮演的角色之一是重新分配所得，特別是當市場運轉過程產生的結果落差過大的時候。

批評重新分配的人會說，重新分配的成本太高。他們宣稱，反誘因太大，窮人和中層得到的利益，遠大過頂層的損失。右派人士經常表示，我們可以更為均等，但需要付出成長減慢和GDP降低的慘痛代價。我會說明事實恰好相反：我們現在的體系不遺餘力將錢從底層和中層搬到頂層，但由於這個體系缺乏效率，頂層得到的利益，竟然遠低於中層和底層的損失。事實上，不斷升高的龐大分配不均，讓我們付出極大代價：成長減慢、GDP下降，經濟也更加不安定，而這還不包括我們付出的其他代價：民主制度減弱、公平感和公義感縮水，甚至貶損我們的認同感。

關於本書的幾個提醒

首先，我經常使用「一％」這個詞，指的是位於頂層的經濟和政治力量。有些時候，我心裡想的其實是人數更少的一群人——頂層一％中的十分之一；有些場合，例如談到精英教育時，我指的是人數略多的那群，或許是頂層五％或一○％。

讀者可能覺得我談太多銀行家和企業執行長、談太多二○○八年的金融危機及其後的餘波盪漾，尤其，美國的分配不均由來已久。然而，這不只是因為它們成了輿論的代罪羔羊，也是事情出差錯的徵兆。頂層的分配不均和執行長有關，因為這些領導人協助塑造我們對於什麼是好經濟政策的觀點，除非我們了解這些觀點有什麼錯，以及這些觀點是如何過度滿足自身的利益、不惜犧牲其他人，否則，我們無法重新訂定政策，以確保經濟更為均等、更具效率和更有活力。

任何通俗讀物，需要比學術性的寫作更重視遣詞用字，不能到處出

現限定條件和加上註腳。因此，我要事先致歉，並請讀者參考我在有限的註腳中所提到的一些學術著述。此外，我也應該強調，在譴責「銀行家」的時候，有過度簡化之嫌：我認識的許多金融家，有些人力抗掠奪性放款；有些人希望抑制銀行曝險過高；有些相信銀行應該專心經營核心本業，甚至有幾家銀行正是那麼做的。儘管如此，我們很清楚看到，大部分重要的決策者都不是這樣：不管在危機爆發之前，還是爆發之後，規模最大和影響力最強的金融機構其行事作為遭到批評，可說是罪有應得，而且有人必須負起責任。當我譴責「銀行家」時，指的是從事詐欺和不道德行為的人，他們在機構內塑造出那樣的文化。

像這樣的一本書，有賴於數以百計的研究工作者累積的學術、理論和實證貢獻。集結這些資料以描述分配不均發生了什麼事，同時解讀為什麼會發生，並不是件容易的事。雖然書內各章節的註腳會表達若干感謝之意，仍不得不提及薩茲（Emmanuel Saez）和皮克提（Thomas Piketty）的嘔心瀝血之作，以及我最早的共同作者阿特金森（Anthony B. Atkinson）爵士長達四十餘年的研究。由於我所提論點的一個中心部分，在於政治和經濟交纏不清，所以必須擴大到狹隘的經濟學範疇之外。我在羅斯福研究所（Roosevelt Institute）的同事福格森（Thomas Ferguson）於一九九五年寫的《黃金準則：政黨競爭的投資理論與金錢驅動政治體系的邏輯》（Golden Rule: The Investment Theory of Party Competition and the Logic of Money-Driven Political Systems）一書，率先以如椽之筆探討了「為何在根據一人一票建立起來的民主政治中，金錢似乎相當重要」的謎團。

政治和分配不均之間的連結，最近成為不少著述的關注焦點，一點不叫人意外。本書在某種程度內，從赫克（Jacob S. Hacker）與皮爾森（Paul Pierson）所寫擲地有聲的《贏家通吃政治：華盛頓如何令富者愈富，卻不顧中產階級》（Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer-And Turned Its Back on the Middle Class）一書留白的地方談起。他們是政治學家，我是經濟學家，我們都絞盡腦汁試圖解釋，何以美國的分配不均逐漸升高且居高不下。我問：我們該如何調和已經發生的事情和標準的經濟理論？儘管我們是透過兩個不同學門的透鏡來探究問題，卻得到相同的答案。

借用美國前總統柯林頓的話來說：「一切都是政治的緣故，笨蛋！」我們也看得愈來愈清楚，分配不均升高對民主政治造成的重大影響，正如巴特爾斯（Larry Bartels）所寫的《不平等的民主：新鍍金時代的政治經濟學》（Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age），以及麥卡提（Nolan McCarty）、普爾（Keith T. Poole）和羅森塔爾（Howard Rosenthal）寫的《兩極化美國：意識形態與不均的財富之舞》（Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches）等書籍所反映者。

在每個人都有一票的民主制度中，金錢如何且為何力量那麼強大，一直是個謎，但願本書能夠提出一些解釋。更重要的是，我試著說明經濟和政治間的連結，然而我們越來越清楚看到不斷升高的分配不均，同樣也對政治不好，在此我要解釋的重點將會是為何對我們的經濟也很不好。

半個世紀前，我本來在阿默斯特學院（Amherst College）主修物理學，喜歡數學理論用優雅的方式描述世界。當時，社會和經濟動盪、美國公民權益運動開展，使我的心思落在別處。會有那樣的渴望，部分原因是我在印第安納州蓋瑞（Gary）那個美國工業重鎮長大成人的經驗。我親眼見到分配不均、歧視、失業和經濟衰退。才十歲，我就在想，為什麼這個國家那麼富裕，每天花不少時間照顧我的那位好心女士，為什麼只念完小學六年級，也不懂為什麼她要照顧我，而不是照顧自己的小孩。

那個時代，大部分美國人把經濟學看成是賺錢的學科，而我應該不是當經濟學家的料。我的家庭積極參與政治，告訴我金錢不重要；金錢永遠買不到快樂；重要的是服務他人和精神上的追求。但在騷動不安的一九六○年代，我在阿默斯特接觸到新的觀念，發現經濟學才不只是研究金錢；它其實是一種探究的形式，能夠用來研究分配不均的根本成因，加上我對數學理論的偏愛，或許很有發揮的餘地。

我在麻省理工學院（MIT）寫的博士論文，主題正是分配不均、它如何隨著時間演變，以及對總體經濟行為，尤其是對成長造成的影響。我根據若干標準假設（稱作「新古典模型」），指出在那些假設之下，分配應該會收斂到個人之間出現均等的狀況。標準模型顯然有錯，在蓋瑞長大的我看得很清楚，標準模型說經濟效率很高，沒有失業或歧視，顯然也有不對的地方，我因此著手追尋不同的模型。

市場不完全，尤其是資訊不完全和「不理性」在這些模型中扮演十分重要的角色。

說來諷刺，就在這些觀念逐步開展，並在經濟學這門專業的部分地方找到立足點之際，相反的概念「只要政府不插手，市場就運作得很好」，卻在某些公共論述中生根茁壯。本書和之前的一些書，試圖撥亂反正。

第一章

一％所有、一％所治、一％所享

二○○七到○八年的金融危機，以及隨之而來的經濟大衰退，把人數眾多的美國人，丟進資本主義製造的廢棄物洪流中載浮載沉。

五年後的今天，想要謀得全職工作的美國人，每六個就有一個無法如願；約八百萬戶家庭被迫離開自己的房子，另有數百萬人也將在不久後接到取消抵押品贖回權的通知；更多人的畢生積蓄蒸發一空。即使樂觀人士不斷看到一些綠芽，經濟要恢復到充分就業的狀態，也得等上數年之久，最快要到二○一八年。

不過才二○一二年，許多人已經放棄希望。那些在○八或○九年丟掉工作的人，儲蓄已經花光，失業救濟支票也用完了；曾經信心滿滿、相信能夠迅速重回職場的那些人，現在才發現自己其實已經被強迫退休；剛踏出校門的年輕人，背負數萬美元的債務，卻根本找不到工作；在不動產景氣正好期間買的房子，現在只能在市場上拋售，認賠賣掉；更多的房子沒人居住。金融榮景期間大有問題的部分一一暴露出來。

市場經濟最黑暗的面向之一已經見光，分配不均不斷升高，使得美國社會結構、經濟永續力從邊緣開始破損：富者愈富，其他人則坐困愁城。這並不符合美國人的夢想。美國有富人，也有窮人，這個事實人盡皆知；分配不均不只是由次貸危機和隨之而來的景氣不振造成的，而是過去三十年日積月累的結果。危機使情況更為惡化，到了不容忽視的地步。中產階級受到擠壓的方式，本章將在稍後探討。

社會底層遭受的痛苦則明顯可見，因為美國安全網的弱點日趨明顯，原本就顯得不足的公共扶助計畫竟然進一步縮減。儘管如此，頂層一％那群人雖然投資多少有些損失，但依然坐擁龐大財富——占全體國民所得的五分之一。

不管我們從所得分配的哪個部分來看，分配不均都持續升高。特別是頂層一％中所得最高的○．一％，占所得的百分比更高。二○○七年，也就是危機爆發的前一年，頂層○．一％的美國家庭，所得是底層九○％平均值的兩百二十倍。此外，財富的分配比所得更不平均，最富有的一％，擁有全美國財富的三分之一以上。

事實上，從財富更能看出資源取得的差異。所得分配不均的資料只能看出某個時點的經濟狀況，財富分配不均不像所得那樣年復一年波動，也這正是財富分配不均的資料那麼令人不安的原因。

美國正以愈來愈快的速度分裂。在二○○二到○七年，新千禧年第一次經濟衰退後的數年，頂層一％占總國民所得的六五％以上，日子過得十分優渥，反觀大部分美國人卻是更加窮困。

如果富者愈富，中層和底層也愈來愈有錢，那麼這是另一回事。特別是，當頂層的人所付出的努力攸關其他人能否成功的時候，我們可以恭賀頂層取得的成功，並且感謝他們所做的貢獻。只是，事實並非如此。

如今，美國的中產階級覺得自己深陷苦難之中，這樣的看法並沒

錯。早在這次危機爆發前三十年，中產階級的所得就幾乎文風不動，其中，全職男性勞工所得已超過三分之一個世紀遲滯不前。

除了失業升高、失去房屋、薪資原地踏步，這場危機也使得分配不均在許多方面更形惡化。儘管富人損失的股票市值較多，一旦股市回升，他們也能在短時間內撈回相當多。事實上，經濟衰退之後的「復甦」，得利一面倒向最有錢的美國人：和二○○九年相比，二○一○年，頂層一％的美國人獲得這個國家額外創造所得的九三％。

窮人和中產階級的財富大多以房屋的形式擁有。二○○六年第二季到二○一一年底間，房價平均下跌超過三分之一，占人口百分比很高的美國人，背負龐大抵押貸款，財富基本上一夕全無。

企業執行長們非常成功地保住他們的高待遇；執行長的年度薪酬相較於一般勞工，除了在二○○八年略為下挫以外，二○一○年又回升到危機發生前的水準，成為二百四十三比一。

有些國家在分配不均水準很高時，發生了一些可怕的事情，而那似乎是我們正要前進的方向。那樣的畫面並不美好：富人住在門禁森嚴的社區裡，由無數的低所得勞工侍候；政治體系不安，民粹主義者向大眾承諾更好的生活，結果令人失望。最重要的是，一般人普遍感到絕望。在這些國家中，窮人曉得，脫貧的希望微乎其微，更別提躋身頂層。這不應該是我們努力追求的。

接下來，我要在這一章說明美國分配不均的程度，以及它如何在不同層面影響數百萬人的生活。除了描述社會如何愈形分裂，也將提到為何我們不再是機會的樂土；生於底層的人，爬到頂層或甚至中層的機會很低。然而，今天在美國見到的分配不公、缺少機會等問題，並非不可避免，尤其最近分配不均水準上升，根本不單純是冷酷無情的市場力量所造成的。在後面的章節，會提到這種分配不均的成因；不斷上升的分配不公對社會、民主和經濟造成的成本；以及，可以做些什麼事來降低它。

水漲，不是所有的船都高

美國一直是資本主義國家，其高度分配不均的問題卻是新的現象。

大約三十年前，所得最高的一％人口只占國民所得的一二％。在這之後，不均急劇上升。二○○七年，頂層一％的平均稅後所得達到一百三十萬美元，底層二○％卻只有一萬七千八百美元；前者一個星期所得比底層五分之一的年所得多四○％。頂層○．一％在一天半中所賺的約為底層九○％一年所賺；所得最高二○％的人，全部稅後所得比底層八○％的人加起來還多。

二次世界大戰後三十年內，美國人經濟水平是一起成長，也就是說，每個收入區間的所得都有成長，底層的成長還快於頂層，這個國家產生了一種新的團結感，進而實施退伍軍人法案之類的政策，使人們更緊密地結合在一起。

但是過去三十年，美國卻日益分裂；不只頂層成長得最快，底層實際上不進反退。除了一九九○年代有一陣子，底層和中層的表現比較好，二○○○年左右起，分配不均以更快的步調加速成長。

經濟大蕭條之前，分配不均程度接近今天的驚人水準，那時的社會不安和最近出現的不安都和分配不均逐漸升高有關題。

一九五○和七○年之間分配不均的情況好轉，部分是因為市場的發展，更多的是靠政府實施的政策，例如退伍軍人法案擴大高等教育的管道，以及二次大戰後實施的高累進稅制。相形之下，「雷根革命」之後市場所得不均升高。說來諷刺，政府在此時竟然廢除用以緩和市場分配不均的各種計畫、降低最高稅率，以及縮減社會計畫。

市場的力量，也就是供需法則，在決定經濟分配不均的程度上扮演某種角色，這些力量也在其他先進工業國家發生作用。早在本世紀第一次分配不均激升前，美國的分配不均已經比歐洲幾乎每一個國家，以及澳洲、加拿大還高，所得流動程度比較低。

分配不均的趨勢可以扭轉，有些國家已經辦到。巴西的分配不均水準是世界上最高的國家之一，一九九○年代，它發現這導致社會和政治上的分裂，並對長期的經濟成長有其危險。

會達成共識，在卡多索（Enrique Cardoso）總統領導之下，巴西大幅增加教育支出，包括對窮人的教育，魯拉（Luiz Inacio Lula da Silva）總統更擴大社會支出，減少飢餓和貧窮。結果，分配不均下降，經濟成長提升，社會更加穩定。巴西的分配不均儘管仍高於美國，但在改善窮人的困境、縮短貧富所得差距方面做得相當成功。

後面會談到，政府的政策是造成美國分配不均的關鍵。若要扭轉分配不公平的趨勢，必須先改變一些政策。此外，我們更要採取進一步的行動，減緩從市場力量自行產生的分配不均。

認為目前的情況並無不妥的那些人宣稱，雖然分配不均並非不可避免，針對它做一些事情的代價太高。他們相信，資本主義要發揮它的奇蹟，高分配不均是在所難免，甚至是經濟必要的特色。那些賣力工作的人需要給予獎勵，他們才會投入心血、努力投資，對所有的人都有好處。若干分配不均的確是不可避免的。有些人工作得比其他人賣力，時間也長，任何運作良好的經濟體系都必須獎勵他們所做的努力。

然而本書會指出，美國今天的分配不均程度及產生它的方式，其實傷害了成長和效率。之所以如此，部分原因在於美國的分配不均，大多是市場扭曲的結果，不是針對創造新財富給予誘因，而是給人誘因從別人那裡取走財富。因此，在分配不均比較低的時期，經濟成長得比較強，便不讓人感到意外。不只第二次世界大戰後的數十年如此，最近的一九九○年代也一樣。

下滲式經濟學

不少為分配不公平辯護的人，提出恰好相反的主張，認為給頂層更多的錢，將對每個人都有利，部分原因在於這將使得經濟成長加快，這種觀念稱為「下滲式經濟學」（trickle-down economics）。

這樣的說法由來已久，而且很久以前就證明此說不通。我們說過，分配不均提高並未帶來更多的成長，大部分美國人所見到的是所得下降或者原地踏步。近年來，美國經驗的是和下滲式經濟學恰好相反的情形：犧牲底下的人，富人才能累聚財富高高在上。

我們可以用切派來思考這件事。將派平均切成相同的幾塊，每個人拿到的那一塊，大小都相等。照理說，頂層一％會得到一％的派，事實上，他們拿到的那塊很大，約為五分之一個派。這麼一來，其他人分得的就比較小。

信奉下滲式經濟學的人稱此為「仇富」。他們認為，不應該看每一塊派的相對大小，而是要看每一塊派到底有多大。給富人更多，會使派變大，因此，雖然窮人和中產階級得到的派，占整個派比較小的百分率，他們拿到的那塊實際上已經變大。最好這是真的，但其實不然，而且情形恰好相反：前面說過，在分配不均上升期間，經濟成長也趨緩，也就是說，給大部分美國人的那一塊變小了。

教育程度比較低、二十五到三十四歲的年輕人，日子更難過；只有中學學歷的人，二十五年來的實質所得減少四分之一以上。即使擁有大學或更高學歷，全家的處境也好不到哪裡。二○○○年到二○一○年間，經通貨膨脹調整後這群人的中位數所得減少了十分之一（中位數所得是指，有一半的人所得高於此數，另一半的人所得低於此數）。

我們稍後會談到，儘管下滲式經濟學無法發揮作用，上滲式經濟學（trickle-up economics）卻有可能辦到：所有人，包括頂層那些，將因為給底層和中層更多而受益。

美國的分配不公平速寫

簡單地說，美國的富者愈富，富中的最富者更富，窮者愈貧且人數增多，中產階級則被掏空。中產階級的所得原地踏步或下滑，而且和巨富間的差距不斷拉大。

家庭所得差距與工資、財富，以及來自資本的所得差距有關，而且，不均日益升高。就在整體不均持續攀升之際，薪資的不均也在成長。舉例來說，三十年來，工資低的人（底層九○％）所得只成長

一五％左右，而頂層的一％卻增加約一五○％。頂層的○．一％則增加超過三○○％。

值此同時，財富的變化更為激烈。這次危機爆發前約四分之一個世紀，雖然每個人都更加富有，富人卻以更快的速度累積財富。前面說過，般的財富。正當每個人都因危機而遭受損失的時候，頂層卻恢復得很快，底層和中層卻不然。即使富人因為經濟大衰退期間股價下挫而損失若干財富，最富有的一％家庭持有財富卻是一般美國人的兩百二十五倍，幾乎是一九六二年或一九八三年的兩倍。

由於財富分配不均，頂層取走很大一部分的資本所得，也就不足為奇。危機發生前的二○○七年，五七％的資本所得流入頂層一％手中。一九七九年之後，資本所得增幅中的八分之七都到了頂層一％的人手中，底層的九五％則獲得不到三％，也一樣不叫人意外。

天差地遠的數字雖然令人驚訝，卻不夠有力地反映目前的差距。所以，我們改用一個更凸顯的方式來說明美國分配不均的現狀。沃爾瑪（Wal-Mart）帝國的沃爾頓（Walton）家族，六位繼承人的財富合計高達六百九十七億美元，相當於美國社會底層三○％的全部財富。這個數字也許不像表面上看到的那麼叫人吃驚，原因很簡單，因為底層的財富

少之又少。

兩極化

美國一直自認是中產階級國家。沒人想要得天獨厚，也沒人認為自己家裡很窮。直到最近幾年，中產階級被開膛剖腹，需要中等程度技能的「好的」中產階級工作，例如汽車工，相對於需要技能不多的底層工作和需要很多技能的頂層工作似乎正在消失。經濟學家稱這種狀況為勞動力的「兩極化」。我們將在第三章解釋這種事情為什麼會發生，以及我們能夠做些什麼。

好工作不見，是過去四分之一個世紀發生的事，整體薪資下滑與中層和頂層間工資差距擴大，也不令人意外。勞動力兩極化意味著，更多的錢流向頂層，但更多的人流向底層。

大衰退使得苦日子更難過

美國的經濟分裂已經嚴重到，頂層那一%很難想像底層的生活是怎麼過的，也愈來愈難想像中層的日子是什麼樣子。

以只有一個人賺錢養家、育有兩個孩子的家庭來說。美國勞工平均每週工作時間只有三十四小時，假設賺錢養家的人健康良好，一週能工作滿四十個小時，工資略高於最低水準，假設每小時約八．五美元，在支付社會安全（Social Security）稅之後，每個小時有八美元，因此全年工作兩千零八十個小時，可領得一萬六千六百四十美元的工資。假設他不需繳納所得稅，但雇主每個月收他兩百美元的全家健康保險，雇主負擔三百五十美元。所以他一整年帶回家的收入是一萬四千兩百四十美元。如果運氣不錯，他也許能夠找到兩房的公寓，含水電瓦斯在內，每個月租金七百美元。於是，他一整年剩下五千八百四十美元，可供全家其他方面的開銷。如果他和大部分美國人一樣，認為汽車是基本必需品；車子的保險、油錢、維修和折舊可能輕易就吃掉約三千美元，全家剩下兩千八百四十美元——平均每個人一天不到三美元——可用於吃飯、穿衣等基本支出，但別想要有生活娛樂。萬一發生什麼意外，根本沒有緩衝的餘地。

美國陷入經濟大衰退時，前面這個家庭和全美數百萬真實的美國人認為，一定有什麼地方出了差錯。工作沒了，他們的主要資產，也就是房屋價值急轉直下，而且政府因為稅收減少，竟然在他們最需要的時候，收縮安全網。

早在危機爆發之前，美國的窮人已經過得戰戰兢兢；等到大衰退來襲，中產階級的處境愈來愈像那些窮人。這場危機釀成的人間悲劇，俯拾即是：錯過一期抵押貸款沒還，就會失去房屋，然後是無業可就，最後就是家破人亡。對這些家庭來說，一次打擊或許承受得起，再次打擊則不然。約五千萬美國人沒有健康保險，會使他們一蹶不振。最近的研究指出，到目前為止，個人破產的最大原因是家人生病。

拿上面假設中的家庭為例，說明社會保障計畫的一點小小變動就能對貧窮家庭造成很大的影響。這戶家庭每個月有兩千八百四十美元可以支出。隨著經濟持續衰退，許多州紛紛縮減幼兒照護補助。舉例來說，在華盛頓州，照顧兩個子女的平均每月成本是一千四百三十三美元。一

旦少了幼兒照護的公共補助，這筆開銷馬上就吃掉前述這類家庭剩餘收入的一半。最後，每個人一天只剩不到一．三美元可用。

少了安全網的勞動市場

對於失去工作、又找不到另一份工作的人，面臨的困境更大。二○○七年十一月到二○一一年十一月，全職就業人數減少了八百七十萬，加上這段期間約有七百萬新人加入勞動行列，所以真正的就業機會減少一千五百萬個。一再尋找卻無業可就的數百萬人終於死心，退出勞動行列；年輕人決定待在學校，因為連大學畢業生的就業展望也相當黯淡。這些「失落的」勞工，有助於官方的失業統計數字把勞動市場的現狀描繪得過於明亮。二○一二年初公布失業率「只有」八．三％。

美國的失業保險制度，是先進工業國中最不大方的一個，根本沒有盡到對失去工作的人提供適當扶助的作用。一般情況下，保險只涵蓋六個月。危機爆發之前，勞動市場處於充分就業狀態，充滿活力，想找工作的人，大多能在相當短的時間內找到，即使工作不合他們的期望或技能。經濟大衰退期間，情況不再如此，大約有一半的失業者長期無業可就。

在國會非常激烈的辯論之後，適用失業保險的期間已經延長，即使如此，數百萬人發現失業給付到期時，仍然找不到工作。隨著經濟衰退和就業市場持續疲弱，到二○一○年，我們的社會竟然出現所謂「九九人」的新族群，指失業超過九十九週的人。即使在最好的州，即使有聯邦政府的補助，他們還是被遺忘在寒冷的角落裡。這些人當然有在找工作，但能給他們的工作就是不夠多，平均每個職缺有四名求職者爭取。由於失業保險延長到五十二、七十二，甚至到九十九週，因為必須耗費很大的政治資本，極少政治人物提議對這群人做任何事情。

從《紐約時報》二○一一年底所做的調查，可以看出失業保險制度不足的程度：只有三八％的失業者獲得失業給付，約四四％不曾獲得任何給付；獲得補助的人當中，有七○％認為給付很可能在他們找到工作之前就用完；四分之三獲得補助的人表示，給付金額遠低於他們上一個工作的收入；一半以上的失業者因為失去工作而發生情緒或健康問題，卻無力接受治療，因為超過半數的失業者沒有健康保險。此外，許多失業的中年人，看不到尋得新工作的希望。四十五歲以上的人，平均已經失業將近一年。

這份調查唯一正面的數字是，有七成的人樂觀表示，他們很可能或有點可能在未來十二個月找到工作。美國人的樂觀天性似乎仍然存在。

這次經濟衰退之前，美國在若干方面的表現似乎優於其他國家。雖然中產階級的薪資可能沒有成長，至少想找工作的人都找得到，這也正是「彈性勞動市場」主張者長久以來吹噓的優點。然而，這場危機顯示，這個優點似乎也消失了，因為美國的勞動市場愈來愈像歐洲，不只失業高，且失業期間長，年輕人倍感挫折。我想，在了解目前的趨勢所預示的未來之後，他們恐怕會更加沮喪：長期失業的人的就業前景將比運氣比較好、條件類似的人要差；就算找到工作，薪資也會低於條件類似的人。在高失業的那年進入勞動市場的人，壞運氣會顯現在其終生收

入上。

經濟不安全

我們很容易理解，為什麼有那麼多美國人愈來愈沒有安全感。即便現在有工作可做的人，也曉得那不是鐵飯碗。由於失業水準高、社會保障水準低，生活可能突然急轉直下；失去工作，意味著失去健康保險，甚至是失去房子。

工作看似有保障的人，退休生活也不安全，因為近年來美國改變了年金的管理方式。以前，大部分退休給付是透過定額給付退休辦法提供，也就是個人能夠確定在退休的時候拿到多少，而由企業負擔股市波動的風險。現在，大部分勞工改用確定提撥制，個人必須負責管理自己的退休帳戶，並且承擔股市波動和通貨膨脹的風險。這顯然有風險：如果有人聽從財務分析師的建議將錢投入股市，那麼二○○八那年肯定大受影響。

經濟大衰退對許多美國人造成三重打擊：工作、退休所得，以及房屋，全都岌岌可危。儘管，房地產泡沫曾為所得下降的後果提供暫時性的緩衝，在他們努力維持生活水準的時候，支出可以多於所得。事實上，在二○○○年代中期，也就是經濟大衰退來襲之前，底層八○%的人，支出約為所得的一一○%。

當泡泡爆掉之後，這些美國人不只必須量入為出，許多人更必須將支出壓低在所得之下，以償還龐大債務。背負抵押貸款的人，超過五分之一慘遭「沒頂」，房屋欠的錢比本身價值還高。這些房屋不再是支付退休生活或孩子大學教育學費的存錢筒，而是一種負擔。此外，許多人有失去房子之虞——不少人已經失去。我們注意到，自房地產泡沫化以來，失去房屋的數百萬戶家庭，不只失去頭上的屋頂，不少人失掉了畢生的積蓄。

在退休帳戶出現虧損、房屋價值損失六．五兆美元之後，一般美國人深受打擊，特別是原本就較為貧窮的美國人。二○○五到○九年間，一般非裔家庭損失五三%的財富，一般西班牙裔家庭損失六六%。就連典型美國白人的家庭財富淨值，也在二○○九年大幅下降為十一萬三千一百四十九美元，比二○○五年少了一六%。

生活水準下降

到目前為止，儘管這些所得數據看起來黯淡，卻沒有充分反映大部分美國人生活水準下降的事實。許多人不只得面對經濟上的不安全感，健康方面的保障也愈來愈少。歐巴馬總統的健康照護計畫目的是為了擴大保障範圍，但經濟蕭條和隨之而來的預算緊縮，使情況往反方向走，窮人所依賴的醫療補助計畫（Medicaid）已經縮水。

缺乏健康保險是導致健康惡化的一個因素，尤其是窮人。美國的預期壽命是七十八歲，低於日本的八十三歲，或者澳洲或以色列的八十二歲。根據世界銀行的數據，二○○九年美國平均壽命在全球排名第四十，緊接在古巴之後；美國的嬰兒死亡率和產婦死亡率略低於若干開發中國

家，但是嬰兒死亡率比古巴、白俄羅斯和馬來西亞等國還要高。

前面說過，近三分之一世紀以來，典型全職男性勞工的所得原地踏步，沒有念過大學的人的所得則是下降。為了避免所得減少得更多，只好拉長工作時間，婦女和丈夫一起加入勞動行列。要注意的是，所得相關統計並沒有考慮休閒時間的喪失，以及對家庭生活品質帶來的影響。

除了冰冷的經濟事實，我們也能從社會型態的變化看到生活水準在下降。年輕成人和父母住在一起的百分比愈來愈高：二十五到三十四歲的男性有一九％，比二○○五年高出一四％，這個年齡群的女性與父母同住的比例，則從八％增為一○％。這些年輕人被稱做「回巢族」，因為缺乏獨自生活的能力，可能是被迫待在家裡或者畢業後回家住。就連結婚這件事，也因為缺乏所得和安全感而受到影響，男女同居而沒有結婚的人數比二○一○年躍增一三％。

普遍和持續性的貧窮，加上公共教育和其他社會支出長期投資不足的後果，也反映在其他的指標上，顯示我們的社會不像它應有的狀況那樣運作：儘管暴力犯罪統計數字跟一九九一年的高點相比有所改善，水準還是偏高，比其他先進工業國家糟得多，也對社會造成沉重的經濟與社會成本。

花在保護生命和財產上面的錢，無法增進福祉，只能防止事情惡化。可是我們將這些支出視為**GDP**的一部分，就和其他支出一樣。如果美國越來越高的分配不均，導致防止犯罪的支出增多，這些錢就會出現在GDP的增加上，但是我們不該將此和福祉的提升混為一談。

入獄服刑的人，甚至扭曲了失業統計數字。坐牢的人教育程度普遍較低，原本的失業機會也比較高。如果不坐牢，這些人很可能使已經頗高的失業人數增加更多。從這個觀點來看，美國真正的失業率會很糟，比歐洲還要糟。

貧窮正在蔓延

經濟大衰退使得人數日益縮減的中產階級日子更難過。正如本章稍早之前所舉的家庭例子所示，底層的人生活格外艱困。

愈來愈多的美國人難以取得生活必需品，我們稱這種人為「窮人」。二○一○年，窮人的百分率為一五．一％，高於二○○七年的一二．五％。在最底層，二○一一年美國的赤貧家庭數目是一九九六年的兩倍，達一百五十萬戶。所謂赤貧，是依世界銀行針對開發中國家使用的貧窮基準，指每人每天靠二美元或更少的錢生活。

「貧窮差距」（poverty gap）指的是一國窮人平均所得低於官方貧窮線的百分率，則是另一個顯著的統計數字。美國的貧窮差距為三七％，是經濟合作發展組織（OECD）排名最差的國家之一，和西班牙四○％、墨西哥三八．五％、韓國三六．六％等國相去不遠。

貧窮程度是以依賴政府滿足基本食物需求的美國人比例來表示，七個人裡面有一個；即使有政府協助，仍有人數眾多的美國人至少每月有一次是餓著肚子上床。他們不是在節食，而是買不起食物。

衡量貧窮和衡量所得一樣困難，爭議也不少。直到二○一一年之前，貧窮的基準是根據政府實施各種計畫前的所得；前面所說的各項數

字，都是這麼得來的，代表了缺乏政府安全網之下的生活樣貌。

政府實施的計畫確實發揮了作用，經濟不景氣的時候作用尤其大。許多計畫，例如失業保險，只針對面臨短期困境的人，提供短期的協助。一九九六年，為推動福利制度改革，實施了「個人責任與工作機會協調法案」（Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act），福利給付訂有時間限制，聯邦政府的資金上限通常為五年。

觀察這些計畫，同時仔細檢查各個群體的不同需求，能讓我們看到更細微的貧窮畫面，鄉村地區的人，住屋成本較低，老人面對較高的醫療成本。和比較舊的基準相比，如今，鄉村的窮人較少，都市的窮人較多，貧窮的小孩較少，貧窮的老人較多，因為較舊的基準沒有考慮不同貧窮群體的不同狀況。根據新的基準，貧窮人數一直迅速增加，單單二○○九到一○年就增加約六％，因此，現在每六個美國人大約就有一個處於貧窮狀況。

事實上，我們擁有財富和資源，能夠消滅貧窮，社會安全和醫療照護保險計畫幾乎消除了老人中的貧窮。而且，不如美國富有的其他國家，在降低貧窮和分配不均方面，做得比美國還要好。

今天，美國約有四分之一的孩童生活在貧窮之中，尤其令人不安。選擇不對貧童的困境做任何事情，將對國家產生長遠影響。

不再公平的機會

相信美國基本上是公平的，以及我們生活在機會均等的國度中，有助於我們凝聚起來，這是美國人強而有力且由來已久的迷思。而且，它愈來愈像只是個迷思。

當然也有例外，但對經濟學家和社會學家來說，重要的不是極少數的成功故事，而是攸關身處底層和中層多數人的事。這群人進入頂層的機會有多高？子女過得比父母好的可能性有多高？

個充滿機會的國度，那麼照理說，生於貧窮或低教育程度家庭的人，成功進入頂層一○％的機會和生於富裕、教育程度高、背景良好家庭的人一樣。但其實根本不是如此，證據顯示，情況變得更糟。根據「經濟流動性計畫」（Economic Mobility Project）的研究，美國比起其他受調查的國家，「父母的教育程度和子女的經濟、教育與社會情緒結果關聯比過去更高」。其他國家包括英國、法國、德國和義大利等「舊歐洲」國家、其他講英語的國家如加拿大和澳洲，以及瑞典、芬蘭和丹麥等北歐國家。其他不少研究也證實了這些發現。

機會減少和分配不均升高兩者同時發生，這樣的型態在各國都看得到，分配比較不均的國家，機會也比較不均等。這種關係格外令人不安的地方，在於它所預示的國家未來景象：近來分配不均升高，意味著將來機會水準會下降，分配不均水準則會上升，除非我們做些什麼。否則，二○五三年的美國，社會分裂程度將遠高於二○一三年的美國。接下來各章將談到的，隨著分配不均而產生的所有社會、政治和經濟問題，也將更形惡化。

更糟糕的是，底層的人很有可能繼續待在那裡，就像頂層的人那

樣。其他國家大致也是如此。尤其美國，往上爬的機會要低得多，生在底層家庭的孩子，只有五八％出人頭地，而當他們確實往上爬，通常只能爬高一點點。此外，在美國，一旦某個人進入頂層，也比較有可能繼續保持在頂層。

我們還可以用其他方式，彙總窮人的不利處境。新聞工作者蔡特（Jonathan Chait）要我們注意經濟流動性計畫和經濟政策研究所（Economic Policy Institute）的研究當中兩個最顯著的統計數字：

- 學業優秀的窮人家孩子，和中學成績差的較富裕孩子比起來，比較不可能從大學畢業。
- 即使窮人家的孩子念完大學，也比富裕人家的低成就子女貧窮。

這並不叫人驚訝，畢竟「教育是成功之鑰」。在頂層，這個國家讓精英接受世界上最好的教育，但一般美國人只得到普通的教育。美國高知名度學府的學生組成，鮮明地反映了教育機會分配不均的事實：只有約九％來自人口的下半層，七四％則來自頂層的四分之一。

到目前為止，我們描繪的是日益分裂的社經畫面。它不只呈現在所得資料中，也出現在健康、教育、犯罪上。父母的所得和教育分配不均，直接化為教育機會的分配不均，機會的分配不均甚至早在入學前就已經存在，也就是「營養」和「暴露在污染環境」的情況有所差異，並且造成終生的影響。因此，生長在貧窮家庭的人，很難逃脫經濟學家所說的「貧窮陷阱」（poverty trap）。

雖然有這些黯淡的資料，美國人仍然相信機會的迷思。根據一項普優基金會（Pew Foundation）所做的民調發現，「每十個美國人，約有七個已在人生的某個時點，實現或者可望實現美國夢」。就算是迷思，「相信每個人都有公平的機會」這樣的信念確實有助激勵人們努力工作：看起來我們都在同一條船上，即使眼前有人坐頭等艙，而其他人坐的是經濟艙；下一趟航程，位子可能反過來。這樣的信念有助於美國避開若干歐洲國家的階級分化和緊張。同樣地，隨著現實根深柢固，大部分美國人終於了解經濟遊戲對自己不利之後，曾有的信念便顯得岌岌可危，疏離漸漸取代激勵。久之，社會不再展現凝聚力，而是出現新的裂痕。

任由頂層抓一塊更大的派

就在人們愈發同情那些為生計而掙扎的貧窮家庭之際，位居頂層的人卻日益惹惱大眾。曾經，社會有廣泛共識，認為頂層是因為付出勞力才賺到那麼多錢，所以對他們讚譽有佳。但在最近這次危機中，銀行高階主管造成龐大虧損，卻仍坐領高額獎金；企業在裁員、聲稱養不起那麼多員工的同時，卻將省下來的錢轉為高階主管的高額獎金。於是，讚美變成了怒吼。

企業高階主管，包括造成危機的那些人的薪酬之高，可以說明一切。我們說過，執行長的待遇和一般勞工的待遇之間存在兩百倍以上的巨大差距，這個數字顯著高於其他國家，例如日本只有十六比一，甚至遠高於四分之一世紀前的美國。以前，美國的比率是三十比一。相較之下，現在看起來相當奇特。

不加細究的話，我們很容易認為，這些年來執行長們的生產力相對於一般勞工提高了許多。其實，從可以取得的美國公司經營成功資料來看，這樣的看法根本站不住腳。其他國家的高階主管也仿效美國同行，要求領取高薪。

與他國相比

放眼全球，美國的分配不均水準，不只是先進工業國家中最高的，相較於其他國家，分配不均水準的絕對值也在持續升高。事實上，美國和其他國家的差距已經拉大。一九八○年代中期以來，法國、匈牙利和比利時的分配不均沒有顯著升高，土耳其、希臘的分配不均實際上已經下降。如今，美國的分配不均水準正接近那些機能障礙社會的水準，例如伊朗、牙買加、烏干達和菲律賓等。

聯合國開發計畫署（UN Development Program，UNDP）制定了一個「人類發展」的基準，用來彙總所得、健康和教育等方面的指標。在調整分配不均的影響之前，美國二○一一年的排名是第四，看起來相當不錯，只落後挪威、澳洲和荷蘭。一旦考慮分配不均，美國的排名便落到第二十三，落後所有歐洲國家。

所有北歐國家的排名都遠高於美國，這些國家不只提供國民普及教育，也提供完善的健康照護。對此，美國的標準說詞是：挹注這些福利給付的稅收會扼殺經濟成長。其實並不然。事實上，從二○○○年到二○一○年，稅率很高的瑞典經濟成長得遠比美國快，瑞典的年平均成長率為二．三一％，美國為一．八五％。

這些國家中，有位前財政部長告訴我：「我們因為課徵高稅率而成長得這麼快，表現得這麼好。」他的意思當然不是說財稅本身帶來比較高的成長，而是用稅收挹注公共支出，投資於教育、科技和基礎設施，而公共支出維繫了高成長，其所產生的正面影響大於高稅負帶來的不利影響。

吉尼係數的背後

吉尼係數（Gini coefficient）是分配不均的一個重要指標。當人口等比例分享所得，也就是底層一○％的人得到約一○％的所得，底層二○％的人得到二○％，依此類推，那麼，吉尼係數是零，表示沒有分配不均的情形。相反地，若所有的所得歸於頂層一人所有，吉尼係數將是一。從某種意義來說，這表示「完全」分配不均。

比較均等的社會，吉尼係數是○．三或更低，包括瑞典、挪威和德國。最不均等的社會，吉尼係數達○．五或更高，包括非洲一些國家，例如南非有種族分配不均歷史，和長久以來以社會和政治分裂著稱的拉丁美洲國家。美國尚未躋身這個「不均拔尖」團，但已經在朝那個方向邁進。一九八○年，我們的吉尼係數才○．四，今天便已升抵○．四七。根據聯合國的資料，我們略比伊朗、土耳其不均，卻遠比歐盟的任何一國來得不均得多。

所得分配不均的指標並未充分反映分配不公的重要面向。美國的分

配不均情形，事實上可能遠比數字所顯示的還要糟。在其他的先進工業國，家庭不必擔心如何支付醫療費用，或者是否負擔得起父母親的健康照護；獲得像樣的健康照護，被視為基本人權。在這樣的國家中，失去工作是件大事，但至少有一張安全網。除了美國，沒有一個國家有那麼多人擔心失去住屋，對於中底層的美國人來說，經濟不安全已是生活現實。這是非常真實的大事，卻沒有反映在上面所說的各種指標當中。否則，美國所發生的事情和各國相比可能糟得多。

結論

危機爆發之前的那幾年，許多歐洲人視美國為典範，想知道他們可以如何改革經濟，像美國那樣運作良好。歐洲也有自己的問題，主要是因為各國結合形成貨幣聯盟的時候，沒有做好必要的政治和機制安排，使其運作不良，所以，現在為沒有做好這件事而付出高昂的代價。撇開這點不談，他們以及世界各國現在終於曉得，平均每人GDP不能提供清晰的畫面，讓我們看清社會中大部分公民發生的事情，以及了解經濟運作的真實情形。一直以來，外界都被平均每人GDP資料誤導，認為美國表現良好。

早在二○○八年，深入觀察的經濟學家便曉得，靠債務驅動的成長難以持久；即使表面上看起來運轉順暢，然而頂層巨大的利得扭曲了整幅畫面，大部分美國人的所得已在下降之中。

經濟體是否成功，只能以觀察一段相當長的期間內大部分公民的廣義生活水準發生什麼事情來評估。以這種方式來看，美國的經濟表現並不好，而且至少三分之一世紀以來都是如此。雖然從一九八○到二○一○年，美國的平均每人GDP增長了四分之三，但是正如我們說過的，大部分全職男性勞工的所得卻下降。對這些勞工來說，美國經濟未能帶來他們所期望的生活水準提升。美國的經濟引擎並沒有失去生產的能力，問題出在美國經濟引擎的運作方式，是將成長的利益交給頂端人數愈來愈少的天之驕子，甚至取走以前給底層的一些東西。本章點出美國經濟一些鮮明且叫人不安的事實：

一、近年美國的所得成長，主要發生在頂層的一%。

二、因此分配不均與日俱升。

三、所以底層和中層實際上反而比世紀之初還要窮。

四、財富分配不均甚至高於所得分配不均。

五、顯然不只所得有分配不均的現象，反映生活水準的其他各種變數（例如不安全感和健康）也一樣。

六、底層的日子格外嚴峻，經濟衰退又使情況更糟。

七、中產階級空洞化。

八、所得流動性極低。「美國是個充滿機會的國土」，已經成為一種迷思。

九、美國分配不均的程度高於其他先進工業國，在矯正這些分配不均方面，美國做得比別人少，而且，分配不均上升的速度比其他國家要快。

美國的右派人士希望宣揚「美國是充滿機會的國度」、「大部分人

從市場經濟得到利益」，尤其是在雷根解除經濟管制、縮小政府的規模之後。儘管右派的成員想要否定我們所說的事實，但資料日積月累，很難如願以償。尤其，他們無法否認底層和中產階級的日子過得很差，頂層則取走這個國家愈來愈大的所得百分比；而且，底層或中層爬到頂層的機會，遠低於頂層繼續待在那裡的機會。此外，右翼也無法否認政府能夠協助改善貧窮的事實，而這表示，包括社會安全在內的政府計畫縮減，除非設計得非常小心謹慎，否則可能使貧窮惡化。

　　對此，右派祭出四種說法來反駁。第一，任何一年總有人窮困潦倒，也有其他的人飛黃騰達，真正重要的是終生分配不均。一般說來，所得最低的人到了晚年會有比較高的所得，因此終生分配不均低於這些數字所顯示的。經濟學家曾經認真觀察終生所得的差異，遺憾的是，右派的願望和今天的事實並不吻合：終生分配不均很高，在任一個時點，幾乎和所得分配不均一樣高，而且近年來增加幅度很大。

　　右派有時宣稱，美國的貧窮不是真正的貧窮。畢竟美國的大部分窮人擁有其他國家的窮人難以奢望的舒適便利設施，例如電視、室內盥洗室、暖氣，也有免費的學校可念，應該感激活在美國。但是，國家科學院（National Academy of Sciences）的一個研究小組發現，我們不能忽視「相對剝奪」（relative deprivation）。根據美國各都市的基本公共衛生標準，室內盥洗室是基本配備。中國生產便宜的電視機，連窮人也買得起，即使在貧窮的印度和中國鄉村，也普遍有電視可看。在今天的世界中，這並不是富裕的象徵。有小型電視可看，並不能意味著他們就不貧窮，也不表示他們正參與美國人的夢想。

　　第三個反應是在統計數字裡面挑骨頭。有些人可能宣稱，通貨膨脹數字高估，因此所得成長可能低估。真要說有問題的話，我懷疑那些數字低估了典型美國家庭所面臨的痛苦：當家庭成員為了維持生活水準而工作更長的時間，便經常傷害到家庭生活。本章前面談過，美國窮人和中產階級的不安全感與日俱增，而這並沒有反映在所得統計數字中。我們可以推斷，真正的分配不均可能遠高於各項指標所顯示的。最近，美國統計調查局仔細觀察貧窮統計數字，發現二○一○年的貧窮率從一五．二％上升為一六％。

　　右派最後反駁的一點，指分配不均有經濟和道德上的理由，並且宣稱對分配不均做任何事情，就會「殺了金鵝」，減弱美國經濟的成長力道，連窮人也會身受其害。正如共和黨總統參選人羅姆尼（Mitt Romney）所說的，「分配不均應該是私下悄悄討論的事情。」

　　在機會國度中，窮人似乎只能怪自己。後面的章節會討論這些論點。大體而言，我們不只不應該怪罪窮人應該為自己的困境負責，也不該採信「頂層是靠自己的力量賺到錢」的那種說法。整體而言，頂層一％的人不是靠自己有重大的社會貢獻而賺到那麼多的收入。所謂重大的社會貢獻，是指像一些偉大的思想家改變人們對世界的理解，或者偉大的創新者使我們的經濟改頭換面。最後，我們也將說明，為何營造更為均等的社會能夠創造活力更充沛的經濟。

　　經濟大蕭條的創傷，不計其數的人失去工作和房子，已經引發連鎖反應，不只影響當事人的生活，更影響整個社會。現在我們知道，對大部分美國人來說，即使在衰退前，經濟的表現也不如應有的水準。我們

不能再忽視美國愈來愈高的分配不均，以及這件事造成的嚴峻經濟、政治和社會後果。但如果我們想知道應該做些什麼事，就必須先了解是什麼樣的經濟、政治和社會力量使它發生。

第二章

不均社會的隱憂

美國的分配不均問題並非自然發生的，而是被製造出來的。市場力量扮演了某種角色，但單憑市場力量尚不至於如此。

經濟法則放諸四海皆準，但我們與日俱增的分配不均，尤其是頂層一%拿走的數量，可說是美國獨有的「成就」。嚴重的分配不均，不僅無法帶給人們希望，情況還可能日趨惡化。

了解分配不均的起因，可以清楚降低其所帶來的成本和影響。本章一個簡單的論點是：儘管市場力量影響分配不均的程度，但是政府的政策卻會塑造那些市場力量。今天存在的分配不均有许多是政府實施政策的結果，包括政府有做和沒做的事情。政府有權力將錢從頂層移到底層和中層，或者反向而行。

前章說過，美國目前的分配不均水準相當異常。和其他國家相比，甚至和美國過去的水準相比，如今美國的分配不均水準高得驚人，而且一直以飛快的速度升高。以前人們常說，看分配不均的變動就像看青草長高，短時間內很難發現有什麼變化。如今已不再如此。

連這次經濟衰退期間發生的事情也顯得詭異。一般來說，當經濟走軟，由於工資和就業調整的速度相當緩慢，所以，一旦企業的銷售額下降，獲利減少的比例會更大。但這次衰退中，工資下滑，許多公司的獲利卻不錯。

處理分配不均這個問題，當然需要多管齊下。我們必須節制頂層過高的所得，強化中產階級，並且幫助底層。每個目標都需要自己的計畫，但在建構這個計畫的時候，必須更清楚地了解，是什麼因素造成這種異常分配不均的每個面向興起。

今天，我們面對的分配不均問題雖然獨特，但分配不均本身並非新東西。在西方出現資本主義前，經濟和政治力量的集中更為極端。那時，宗教因素解釋了分配不均，也將分配不均合理化：處於社會頂層的人，是因為神授權力而待在那裡。質疑這件事，等於在質疑社會秩序，甚至是質疑上帝的意旨。

在現代的經濟學家和政治學家，以及古希臘人眼裡，這種分配不均並非預先注定好的社會秩序，權力，通常是軍事力量，才是分配不均的起因。軍國主義的目的是為了經濟：征服者有權向被征服者予取予求。古時候，自然哲學大致上不認為「視他人為手段，以達成其他人的目的」這樣的做法有錯。古希臘歷史學家修昔提底斯（Thucydides）講過一句名言：「我們都知道，只有雙方實力相當時才有對與錯的問題，當實力懸殊時，強者可以為所欲為，弱者只能逆來順受。」擁有權力的人，運用他們的權力以強化經濟和政治地位，或者至少用於維持。他們也試著塑造想法，讓本來惹人厭惡的所得差距成為可接受的事情。

民族國家興起之初，神授權力的觀念遭人排斥，擁有權力的人於是另找保護自己地位的其他說詞。文藝復興和啟蒙運動強調個人的尊嚴；工業革命使得龐大的都市下層階級出現，握有權力的人不得不另尋理

由，好為分配不均自圓其說，尤其是因為馬克斯等批評制度的人談到剝削。

十九世紀下半葉起持續至今，居於主宰地位的理論稱作「邊際生產力理論」；生產力較高的人，賺得較高的收入，反映他們對社會的貢獻較大。競爭市場透過供需法則，決定每個人所做貢獻的價值。

如果某個人擁有罕見且寶貴的技能，市場會給他很大的獎賞，因為他對產出的貢獻較大。如果他不學無術，所得將很低。科技當然會決定不同技能的生產力：在原始農業經濟中，體力和耐力十分重要；在現代的高科技經濟中，腦力比較重要。

透過一般的供需法則，科技和稀有性在塑造今天的分配不均過程中扮演某種角色，但仍有其他的力量在運作，那個力量就是政府。本書的一大主題是，除了經濟力量，還有政治力量會影響分配不均。在現代的經濟中，政府會訂定和執行遊戲規則，規定什麼是公平的競爭；什麼行為被視為反競爭且非法；債務人破產而無法清償所有債務時，誰能得到什麼；哪些行為屬於詐欺且應被禁止。此外，政府也會奉送資源，有時公開，有時則不是那麼透明，透過財稅和社會支出調整所得分配，而市場則是受到科技和政治的塑造。

舉例來說，政府會以課徵遺產稅和提供免費公共教育的方式，改變財富的動態。分配不均不只由市場支付技術性勞工和非技術性勞工的相對工資多寡所決定，也會受個人學得的技能水準所決定。在沒有政府支持的情況下，許多窮人家的孩子將無力得到基本的健康照護和營養，更別提接受教育，學到改善生產力和提高工資收入所需的技能。

也就是說，政府可以影響個人接受教育和繼承父母財富的程度。用比較正式的說法，經濟學家表示，分配不均取決於金融資本和人力資本的「稟賦」分配。

政府執行這些工作的方式，決定了分配不均的程度。上面所說的每一個領域，都有一些細微的決定會對某些群體有利、犧牲其他的群體。每個決定造成的影響可能很小，但對頂層有利的大量決定所產生的累積效果可能非常顯著。

競爭力量應該會限制超高的利潤，但如果政府不能確保市場處於競爭狀態，就會有人獨占龐大的利潤。照理說，競爭力量應該會限制高得不成比例的高階主管薪酬，但在現代企業中，執行長擁有龐大的權力，包括制定薪酬的權力，儘管需要提交董事會審核，不過，許多公司中，執行長甚至能夠操縱董事會，如此，當然少了制衡的作用，股東的發言權也少之又少。

有些國家實施比較好的「企業治理法」來限制執行長的權力，例如堅持董事會必須設有獨立董事，或者股東對薪酬擁有發言權。對於沒有制定良好的企業治理法且有效執行的國家來說，執行長便能輕易自肥。

另一方面，累進稅和支出政策，也就是向富人課的稅多於向窮人課的稅，並且提供良好的社會保障制度，可以抑制分配不均的程度。反之，政府如果將國家資源給予人際關係良好的富人，則會加重分配不均。

我們的政治體系的運作方式，日益加重了結果的分配不均和降低機會的均等。我們的政治體系也給與頂層過大的權力，讓他們不只利用權

力限制重新分配的程度，也用來訂定對自己有利的遊戲規則，並從一般民眾身上榨取只能稱做大「禮」的財富。經濟學家有個名詞形容這種行為：尋租（**rent seeking**），也就是這些人得到的收入，不是為了獎酬自身創造財富，而是從沒有他們投入努力也會產生的財富中，抓取比較大的一部分。

本章稍後會對尋租的觀念提出較為完整的定義。頂層已經學會，如何以很難察覺的方式，從別人身上吸取金錢——這是他們真正有創新的地方。

據說，法國國王路易十四的顧問科爾伯特（Jean-Baptiste Colbert）曾說：「抽稅的藝術在於從鵝身上拔最多的毛，但只讓牠們發出最少的嘶嘶聲。」尋租的藝術也一樣。講得露骨一點，有两种方式可以讓你變有錢：創造財富，或者從別人那裡取走財富。前者能增加社會的財富，後者通常會減損社會的財富，因為在取走財富的過程中，財富會遭到摧毀。獨占者如果以過高的價格銷售產品，除了會從他收取過高價格的人那裡拿走金錢，也同時摧毀價值。為了取得獨占價格，他同時必須限制產量。

遺憾的是，真正能夠創造財富的人，也經常對靠自己的創新或創業精神賺得的財富感到不滿。有些人會運用奸巧的行為，例如獨占定價或其他的抽租（rent extraction）形式來取得更多財富。舉一個例子來說，十九世紀的鐵路大亨，因為建設鐵路而提供重要的服務，但他們的財富大多是運用政治影響力得來的，取得鐵路兩邊政府出讓的大筆土地。今天，在鐵路大亨主宰經濟之後一個世紀，美國頂層的財富有不少來自財富移轉，而非財富創造。

當然，不是所有的分配不均都是尋租造成的結果，或者因為政府的遊戲規則傾向於對頂層有利。市場會影響分配，社會力量也是，例如歧視。本章的重點將放在社會中不計其數的尋租形式，下一章再來談造成分配不均的其他因素。

一般原則

看不見的手和分配不均

現代經濟學之父亞當斯密（Adam Smith）表示，好像有一隻看不見的手，將私人追求自利的行為引導到所有的人都得到福祉。在最近一場金融危機之後，沒人會說銀行家追求私利，使得所有的人同蒙其利。這頂多只增進了銀行家的福祉，社會其他的人則必須承擔成本。這甚至不是經濟學家所說的「零和遊戲」，也就是一個人的利得，正好等於其他人的損失。這是負和遊戲，也就是贏家的利得低於輸家的損失；社會其他人的損失，遠高於銀行家的利得。

金融家追逐私利，結果對社會其他人造成災難，原因很簡單：銀行家的誘因並沒有和社會報酬契合得很好。當市場運作良好，也就是以亞當斯密假設的方式運轉，那是因為私人的報酬和社會的利益契合得很好，也就是如同邊際生產力理論所假設的，因為私人報酬和社會貢獻相等。根據那個理論，每位勞工的社會貢獻正好等於私人的報償，生產力

比較高的人，也就是社會貢獻比較大者，得到比較高的薪資。

亞當斯密曉得會有私人和社會報酬不同步的情況發生。他解釋說：「同一行業的人很少聚在一起，即使為了宴飲也很少見面，但他們一有對話，結果總是共謀對大眾不利，或者設法調高價格。」市場本身經常未能產生高效率和理想的結果，所以政府必須矯正這些市場失靈，也就是設計各種政策使得私人誘因和社會報酬一致。至於做到這件事的最好方式，當然常有不同的看法，但今天極少人相信應該放任金融市場不受拘束，或者應該允許企業不受限制，蹂躪環境。

當政府做好本身的工作，一位勞工或一位投資人獲得的報酬會等於他的貢獻為社會創造的利益。倘若這些事情沒有取得一致，我們便說「市場失靈」，也就是市場未能產生高效率的結果。

當下列情況發生時，私人獎酬和社會報酬便會契合得不好：競爭不完全；當「外部效應」（externalities）存在，指一方的行為對其他人產生很大的負面或正面影響，而他本身並沒有付款或取得利益；資訊不完全或不對稱存在；缺乏風險市場或其他市場。由於幾乎每個市場都存在以上所說的一種或多種狀況，所以事實上很少人推測市場普遍具有效率。這表示政府大有揮灑的空間，可以設法矯正市場失靈。

只是，政府從來沒有完美地矯正市場失靈，但某些國家的政府做得比其他國家要好。如果政府能矯正大部分的市場失靈，經濟才有可能欣欣向榮。良好的金融管理，有助於美國及全球在經濟大蕭條之後四十年內避開重大的危機。一九八○年代的解除管制，在後來的三十年內則造成無數的金融危機，其中二○○八至○九年的危機是最嚴重的。

政府沒有做好該做的工作絕非意外：金融業利用其政治力量，以確保市場失靈不會被矯正，以及這個部門的私人獎酬繼續遠高於他們的社會貢獻。這正是導致金融業浮腫，以及頂層分配不均水準偏高的因素之一。

塑造市場

私人金融公司的一些行動經常造成市場運作不良。舉例來說，正如亞當斯密所說，企業存有設法降低市場競爭的誘因。此外，企業會設法迴避法律，或者讓法律無法有效執行。企業人士的注意焦點，當然不在於增進我們所廣泛理解的社會福祉、使市場更具競爭性，他們的目標只是讓市場為他們做工，好賺更多的錢。後果往往是促成效率較低的經濟，分配不均升高。

只要舉個例子就夠了。市場競爭激烈時，高於正常資本報酬（normal return to capital）的利潤無法持續存在。因為當一家公司賺到的利潤高於競售水準，同業就會試著以較低價格搶走顧客；一旦競爭激烈，價格就會下降到利潤為零的地步，想要尋求厚利的人將大失所望。商學院會教學生如何辨認和創造競爭障礙，包括「進入障礙」（barriers to entry），以確保利潤不會遭到侵蝕。事實上，近三十年來企業最重要的一些創新，不是為了使經濟更具效率，而是希望確保獨占力量，或者加強規避政府一切相關管理。

減低市場的透明度，便是企業愛用的一種工具。市場透明度愈高，

競爭可能愈激烈。銀行家曉得這一點。這是為什麼銀行家使盡渾身解數，希望將衍生性金融商品的發行留在「店頭」市場的原因。在店頭市場裡，顧客很難知道自己是否得到好交易，每件事都是靠議價進行，而這和比較公開、透明的現代市場運作方式相反。此外，由於賣方經常在交易，而買方偶爾才進入市場，賣方擁有的資訊多於買方，並且利用那些資訊謀求自己的利益，這表示發行衍生性金融商品的賣方能從他們的顧客抽取更多的錢。相較之下，設計良好的公開標售，可以確保商品流進最重視它們的人手裡，是效率的正字標記，由公開的價格引領買方做決定。

缺乏透明度能使銀行家得到更多利潤，卻會降低經濟的表現。少了良好的資訊，資本市場就無法實施紀律：金錢不會流向報酬最高的地方，或者流向管理資金表現最好的銀行。今天，沒人知道一家銀行或其他金融機構真正的財務狀況，躲在陰影中的衍生性金融商品交易正是部分原因。我們可能以為，最近這場危機已經迫使他們改弦易轍，事實上銀行家們抗拒改革。舉例來說，他們抗拒提高衍生性金融商品的透明度，以及實施限制反競爭實務法令規定的要求。這些尋租活動的價值，利潤高達數百億美元。雖然他們沒有打贏每一場仗，贏的次數卻夠多，所以問題依舊存在。二○一一年十月底，一家美國大型金融公司破產，創下有史以來第八大的破產紀錄，部分原因就在於複雜的衍生性金融商品。市場顯然沒有看清這些交易，至少沒有即時看出來。

將錢從金字塔底層搬到頂層

頂層賺錢的方式之一，是利用市場和政治的力量圖利自己、犧牲他人，增加自己的所得。

金融業已經自行發展出各式各樣的尋租專長。例如，利用不對稱資訊，銷售他們設計得穩賠不賺的證券，但確定買家不知道這件事；承受過高的風險，因為政府握有救生索，會在必要的時候伸手救他們和承受損失。順帶一提，由於曉得這件事，金融業者能以比可能該有的水準還要低的利率調借頭寸；並從聯準會（Federal Reserve）那裡取得利率幾乎是零的資金。

最過分的尋租形式，近年來已經到了登峰造極之境，就是金融業的人占貧窮和消息不靈通的人便宜，以掠奪性貸款和胡作非為的信用卡業務欺負這些弱勢群體，賺進大量的金錢。每個窮人也許只損失一點，但因為有那麼多窮人，每個人一點，加起來就很多。凡存有正義感或者關切整體效率的政府都應該禁止這些行為，畢竟，將錢從窮人移轉給富人的過程中，用掉大量資源，所以稱之為負和遊戲。但是，政府並沒有制止這種行為，甚至在二○○七年左右，我們對於所發生的事情看得愈來愈清楚的時候也沒做。理由很明顯，金融業已經投資很多錢在遊說和政治捐獻上，事實證明，這樣的投資得到了報償。

我會提金融業，部分原因在於它對目前的分配不均水準影響甚鉅。金融業在製造二○○八年的危機中所扮演的角色，大家看得很清楚，連在金融業工作的人也不否認。但每個人都相信，真正該怪的還有其他人。的確，經濟中的其他部門跟目前的分配不均也脫離不了干係。

現代的資本主義已經成為一種複雜的遊戲，想贏的人不能只具備一點點智慧。但是贏得這場遊戲的人，具備的特質卻經常叫人不敢恭維：有能力規避法令，或者訂定對己有利的法律；存心占別人便宜，連窮人也不放過；必要時使出不公平的手段。套句某位成功玩家的話，「贏或輸都沒關係，重要的是如何玩這場遊戲。」這根本是句廢話，輸贏才是真正重要的，市場也始終以一種簡單的方式來佐證這點，就是你擁有多少錢。

贏得尋租遊戲，為頂層帶來許多財富，但這不是他們取得和保存財富的唯一手段，稅制也扮演了關鍵角色。這一點，後面會談到。由頂層所設計的一套稅制，頂層繳納的稅負低於公平的比例，稅額占所得的百分率低於遠比他們貧窮的人。我們稱這種稅制為「累退制」。

雖然，累退稅制和尋租是分配不均日益升高的關鍵，但還有一些更廣大的力量，對美國分配不均的另外兩個面向：掏空中產階級、增加貧窮，產生特別影響。

管理企業的法律，以及引導企業領導人與決定報酬如何分配的行為規範，兩者交互作用。如果貨幣主管當局可能是因為擔心通貨膨脹升高而採取行動，維持失業於偏高的水準，那麼工資就會受到抑制。強大的工會有助於降低分配不均，而力量薄弱的工會則會讓執行長（有時和他們協助塑造的市場力量結合起來）更容易提高分配不均。政治在工會力量、企業治理效能、貨幣政策執行等各個領域都扮演要角。

市場力量當然也舉足輕重，即使這些力量有一部分受到政治的塑造。舉例來說，市場力量是指平衡技術性勞工的供給與需求，不過這也受到科技和教育變動的影響。今天，美國並沒有利用市場力量和政治相互平衡的方式，也就是在市場力量可能導致差距擴大的期間，透過政治流程以抑制分配不均升高，或者政府出手緩和市場過度的行為，而是任令兩者結合起來，一起擴大所得和財富的差距。

尋租的形式與結果

前面提過，我們將當前政治犧牲眾人、圖利富人的許多方式，稱之為「尋租」。尋租有多種形式，包括來自政府的隱藏性和公開移轉與補貼、減低市場競爭的法律、現有競爭法執行不力、法令規定允許企業損人利己，或者將成本轉嫁給社會。「租金」（rent）起初是用來描述土地得到的報酬，地主是因為擁有土地而收到這些給付，不是因為他做了任何事情。這和勞工大不相同，因為工資是為了補償勞工所提供的勞力。後來，「租金」被沿用到獨占利潤或租金，也就是只因為控制獨占物而獲得的收入。

最後，租金這個名詞進一步擴大，包括因為類似的擁有方式而得到的報酬。如果政府給予某公司獨家權利，進口數量配額有限的某種商品，例如糖，那麼因為擁有這種權利而產生的額外報酬，稱為「配額租金」（quota-rent）。

天然資源富饒的國家，便以典型的尋租行為著稱。這些國家以有利的條件取得資源，遠比創造財富容易致富。這通常是一種「負和遊戲」。一般來說，這也是這類國家比缺乏資源的國家成長得緩慢的原因

之一。

更讓人不安的是，我們可能以為資源富饒便能夠協助窮人，確保所有人都能接受教育和健康照護。對工作收入和儲蓄課稅，可能削弱誘因；相形之下，對土地、石油或其他天然資源課徵「租金」，資源不會消失，還是會在那裡等著人們取用，即使今天不用，明天也會用，不會產生不利的誘因效應。原則上，這表示應該會有龐大的收入，可用於挹注社會支出和公共投資，例如投資於健康和教育。想不到，擁有最多天然資源的國家，竟然名列分配不均最高國家的清單上。這些國家顯然有些人比其他人更會尋租，通常是那些擁有政治力量的人，而且他們會確保資源的利益大多歸自己所有。拉丁美洲的最大產油國委內瑞拉，在查維斯（Hugo Chávez）上台之前，有一半的人處於貧窮狀態。

尋租行為不只是中東、非洲和拉丁美洲等資源豐富國家所特有，包括美國在內的現代經濟體也流行這種行為。它在這些經濟體中有許多形式，其中有些非常類似於物產富饒的國家：允許某些人以低於公平市場價格的水準取得國家的資產，例如石油或礦物。如果政府將價值十億美元的某座礦場以五億美元賣給你，要想不富有也難。

另一種尋租方式正好相反：以高於市場價格的水準賣產品給政府。製藥公司和軍事承包商非常擅長這種尋租形式。例如，政府公開補貼農業或者隱藏性補貼，減低競爭的貿易限制，或者隱藏在稅制中的補貼，便是向民眾收取租金的另一種方式。

並非所有的尋租都透過政府向一般民眾榨取金錢，民間部門也能做。例如透過獨占業務和剝削資訊較少、教育程度較低的人，而從民眾榨取租金，例如銀行的掠奪性貸款便屬於這一類；或者，企業執行長利用自己對公司的控制權，從中提取較高的百分率給自己。在這方面，政府也會因為沒有出面制止這些行為、沒有將它們訂為非法，或者沒有執行現有的法律，而間接助長。事實上，政府可以有效執行競爭法律以限制獨占利潤；針對掠奪性放款和信用卡濫用訂定有效的法律，以抑制銀行的剝削程度；設計良好的企業治理法律，以抑制企業高階幹部從公司收入提撥資金給自己的比例。

觀察位居財富分配頂層的人，可以感受美國分配不均的特性。位於頂層的人，極少是使科技改頭換面的發明家，或者改變我們了解自然法則的科學家。杜靈（Alan Turing）的才華提供了現代電腦所根據的數學，愛因斯坦也是。或者如雷射的發現，湯斯（Charles Townes）扮演了要角，發明電晶體的巴迪恩（John Bardeen）、布雷頓（Walter Brattain）和夏克利（William Shockley），乃至解開DNA之謎的華生（James D. Watson）和柯里克（Francis H. C. Crick）。這些人對我們的福祉做出重大貢獻，卻沒有一個人從經濟體系得到很大的獎賞。

相反地，財富分配頂層的許多人，在某些方面是商業天才。舉例來說，有人可能說賈伯斯（Steve Jobs）或搜尋引擎、社群媒體的創新者，各自表現才華。賈伯斯去世前在《富比世》（Forbes）雜誌的全球最富有億萬富翁名單上排名第一百一十名，祖克柏（Mark Zuckerberg）排名第五十二。許多這類「天才」，是在巨人的肩膀上建立他們的商業帝國。發明全球資訊網（World Wide Web）的伯納斯李（Tim Berners-Lee）等巨人，根本不曾名列《富比士》的億萬富豪。伯

納斯李可以成為億萬富翁，但他選擇免費提供自己的構想，而大大加快網路發展的速度。

仔細觀察頂層人士的成功，可以看出他們投入不少才華於設計運作方式，利用市場的力量和其他不完美的漏洞，以確保政治為他們效力，而不是為更廣大的群眾效力。

我們已經談過金融家，他們占頂層一％或○．一％人口很大的一部分。雖然其中一些以創造價值的方式得到財富，其他人的財富卻主要得利於無數尋租形式。除了我們討論過的金融家，頂層還有獨占者及他們的後代，透過機制，成功地取得和維持市場的霸主地位。在十九世紀的鐵路大亨之後，洛克斐勒（John D. Rockefeller）和標準石油（Standard Oil）接棒。二十世紀結束時，換上蓋茲和微軟雄霸個人電腦軟體產業。

放眼其他國家，則有墨西哥的企業家史林姆（Carlos Slim）。《富比世》將他列為二○一一年全球最富有的人。由於史林姆主宰墨西哥的電話產業，所以收取的價格高達較競爭市場的好幾倍。墨西哥的電信系統改制民營之後，他取得很大的一分，財富因此一飛沖天。世界上許多巨富，都是靠民營化帶來的機會。

我們說過，以很高的折價取得國家資產，十分容易致富。舉例來說，俄羅斯現在許多寡占企業家，起初的財富都是因為以低於市場價格購買國家資產，然後透過獨占的力量，確保利潤源源不絕而來。在美國，政府大部分的贈與通常比較不露痕跡。比方說，我們設計出售政府資產的一些規定，其實等於部分贈與，但不像俄羅斯人那麼明目張膽。

上一章談過，另一群重要的巨富是企業執行長們，已經成功地從企業收入中領取愈來愈高的報酬。例如聯合健康集團（UnitedHealth Group）的漢姆斯里（Stephen Hemsley）在二○一○年就領走一．○二億美元。後面會說明，近數十年來，這些執行長能夠累聚這麼多財富，並不是因為他們的生產力突然提高，而是他們更有能力從自己理該效力的企業取走更多。加上，人們的疑慮降低、容忍度更高，也促使他們敢於上下其手。

最後的一群尋租者由頂尖律師構成，包括那些協助別人以規避法律、但通常不致坐牢的方式尋租而變得更富有的人。他們參與了複雜稅法的訂定，將一些漏洞放進裡面，好讓客戶能夠避稅。接著，再設計複雜的交易，以利用這些漏洞。他們設計出複雜且不透明的衍生性金融商品市場，也協助設計似乎合法的契約安排，以產生獨占力量。目的是不讓市場按照應有的方式運作，而是做為圖利頂層的工具，然後從中得到巨大獎酬。

創造可以長久維持的獨占

在經濟學家看來，龐大的財富隱藏著問題。我說過，競爭法則理該會使高於正常資本報酬的利潤迅速降為零。如果利潤是零，要如何建立財富？缺乏競爭的利基是其中一條管道，但這只能稍微解釋過高的利潤。因為成功會吸引新業者進入，利潤很快就會消失。成功的真正關鍵，是確保永遠不會有競爭，或者至少在夠長的時間內沒有競爭，因此

而能在那段期間大賺特賺。要取得維持長久的獨占，最簡單的方式便是爭取政府授與獨占權。從十七世紀到十九世紀，英國就讓東印度公司（East India Company）獨占它與印度的貿易。

還有其他的方式，能夠取得政府准予獨占。例如專利，通常讓發明人在一段短暫的時期，獨占相關的創新，但專利法的細節可以延長專利期間，減少新公司進入，因此而提高獨占力量。美國的專利法正是在做這樣的事。設計這類法規的目的，不在促使創新的步調加快，而是讓租金達到最高。

即使沒有獨占權，企業也可以製造進入障礙。有各式各樣的實務會抑制新業者進入，例如維持過剩產能，讓有意進入的人知道，一旦他進入，現有的公司可以提高產量，把價格降低到讓新進業者無利可圖的地步。中世紀的「行會」成功地抑制了競爭，許多專業至今仍然保有那個傳統。雖然這些人表示，目的只是為了維持一定的標準，例如醫學院限制學生人數或者限制外來學有專精的人員。但是，限制他人進入確實有助於維持高所得。

上個世紀之初，由於人們關切獨占形成了那段時期許多財富的基礎，包括洛克斐勒，而且日益壯大，因此在努力打擊托拉斯的總統羅斯福主導之下，美國通過許多法律，將獨占事業解體，防止某些獨占實務執行。接下來的年頭中，石油、菸草和其他產業的無數獨占企業分裂。

直到今天，放眼美國的經濟，還是能夠看到許多部門中總有一家或幾家公司處於主宰地位，例如個人電腦作業系統中的微軟，以及電信業中的AT&T、威瑞森（Verizon）、T行動（T-Mobile）和史普林特（Sprint）。

有三個因素使得市場的獨占升高。第一，關於政府在確保競爭方面應該扮演的角色，存有觀念之爭。芝加哥學派經濟學家，如傅利曼（Milton Friedman）和史提格勒（George Stigler）相信市場應該自由而不受束縛；市場本質上就是競爭的，而看似反競爭的做法其實反而能夠增進效率。在奧林基金會（Olin Foundation）等右派機構的部分贊助之下，他們展開龐大的「教育」計畫，讓人民、尤其是法官，曉得這些新的法律和經濟學信條，並且取得成功。然而，這件事發生的時機相當諷刺：就在經濟學探索各種理論，以解釋為什麼似乎有許多公司存在市場之中，市場卻往往缺乏競爭之際，美國的各級法院卻接納市場「本質上」具有競爭性之說，並且要求不這麼認為的人負很高的舉證責任。舉例來說，經濟學有個強大的分支，稱做「賽局理論」（game theory），解釋了共謀行為如何能在相當長的時間內心照不宣地繼續維持。

同時，不完全和不對稱資訊的新理論指出，資訊不完全如何損害競爭，並且有新證據證實這些理論言之有物、具有重要性。

無論如何，芝加哥學派的影響力不容小覷。就連公然違法的行為，也很難遭到起訴。例如，有家公司採取掠奪性定價法，也就是降低價格以迫使競爭同業退出，然後運用獨占力量，再提高價格。芝加哥學派的經濟理論認為，市場具有競爭性且效率高，如果進入市場很容易，居於主宰地位的公司迫使對手退出，得不到好處，因為那家公司退出之後，很快就有另一家公司遞補上來。但在現實情況中，進入市場沒那麼容

易，掠奪性行為確實存在。

導致獨占升高的第二個因素，和經濟的變化有關，例如，某些新興的成長性產業比較容易創造獨占力量。電腦作業系統就是個明顯的例子。正如大家都說相同的語言，溝通起來很容易，如果全世界都用相同的作業系統，也會很方便。全球各地的互連與日俱增，自然而然會帶來標準化。如果有公司獨占被選定的標準，自然就會受益。

我們說過，競爭在本質上就不利於市場力量的累積。一有龐大的獨占利潤出現，競爭對手就會搶著分一杯羹。於是，導致美國獨占力量升高的第三個因素趁機而入：企業找到抗拒新業者進入市場的新方式，以降低競爭壓力。微軟便是個中佼佼者。這家公司在個人電腦作業系統享有近乎獨占的地位，如果不同的技術傷害到它的獨占地位，勢必蒙受很大的損失。網際網路以及連上網際網路的網路瀏覽器的發展，正是這樣的一種威脅。

網景（Netscape）根據政府出資進行的研究，將瀏覽器帶進市場，微軟決定粉碎這個潛在的競爭對手，它推出自家產品Internet Explorer迎戰，卻無法在公開市場上競爭。微軟決定利用它在個人電腦作業系統的獨占力量，確保競技場不公平，於是它採用一種策略，稱作「恐懼、未定、懷疑」（fear, uncertainty, and doubt，FUD）。當使用者將網景安裝在Windows電腦上時，就會隨機發出程式設計錯誤的訊息，讓使用者對相容性產生焦慮。這家公司開發新版Windows時，也不揭露完全相容的必要規格。最聰明的做法是，它以零元的價格供應Internet Explorer，將其綁在作業系統中。沒有人能和零元的價格競爭，網景在劫難逃。

以零元的價格賣東西，顯然不是短期內利潤最大化的策略。微軟的眼光放得遠，意在維持其獨占地位。為了做到這點，它願意犧牲短期利潤。正如我們所知道的，微軟成功了，只不過方法是如此明目張膽，世界各地的法庭都紛紛指控它運用反競爭手段。到頭來，微軟還是贏了。因為微軟非常清楚曉得，在網路經濟中，一旦取得獨占地位便很難打破。由於微軟雄霸作業系統市場，所以有誘因、也有能力主宰許多其他的應用。

怪不得，微軟的獲利如此龐大。四分之一個世紀以來，平均每年獲利七十億美元，十年來平均一百四十億美元，二○一一年更增為兩百三十億美元，也為很早就買微軟股票的人創造了可觀的財富。一般認為，儘管微軟居於主宰地位且擁有龐大的資源，卻不是真正的創新者：它並沒有開發出第一個廣為人們使用的文字處理軟體、第一個電子試算表、第一個瀏覽器、第一個媒體播放器，或者第一個一家獨大的搜尋引擎。創新都發生在別的地方。這點相當吻合理論與歷史證據：獨占者從來都不是優秀的創新者。

放眼美國經濟，許多產業中都有為數不少的公司，一定有競爭。事實上，情況並非如此。以銀行為例來說。雖然美國有數百家銀行，前四大卻占有全國約一半的銀行資產，和十五年前相較，集中程度顯著增加。在大部分比較小的社區中，頂多只有一、兩家銀行。當競爭如此有限，價格可能遠遠超過競爭水準，這也是為何這個產業享有一年估計超過一千一百五十億美元利潤的原因，其中不少落到高階幹部和其他銀行

家手中，因此成為頂層分配不均的主要來源之一。以信用違約交換（credit default swaps，CDSes）這類產品為例，有四、五家非常大的銀行幾乎完全占有整個市場，市場如此集中，不免讓人憂慮他們會祕而不宣地相互串通。

有時，串通行為一點也不隱密，而是明目張膽地進行。銀行業者訂了一個重要的利率，稱為「倫敦銀行同業拆放利率」（London Interbank Offered Rate，Libor），抵押貸款和許多金融商品都與此利率連結。銀行業者似乎努力操縱著這個利率，好讓自己從不知情的其他人手中賺取更多錢。

即使法律把禁止獨占實務寫在紙上，也得要加以執行才有用。尤其，在芝加哥學派學者們的鼓吹之下，人們傾向於不干預市場的「自由」運作，就算結果有違競爭原則。而且，政治人物總是有很好的理由，不便採取太過強烈的立場。畢竟，如果對微軟太過強硬，很容易被扣上「反商」的帽子，對競選捐獻並不好。

制定規則和挑選裁判

在「公平的」遊戲中獲勝是一回事，能夠訂定遊戲規則、並將內容寫得足以提高自己的獲勝機率，又是另一回事。如果還能選擇裁判，缺乏競爭的情況會更糟。

在今天的許多領域中，政府管理機構負責監管某個部門、訂定和執行法令規定，例如電信業中的聯邦通訊委員會（Federal Communications Commission，FCC）、證券業中的證券管理委員會（Securities and Exchange Commission，SEC），以及許多銀行業務領域的聯準會。問題是，這些產業中的領導人會運用自身的政治影響力，設法讓認同他們觀點的人進入這些管理機構服務。

經濟學家稱此「監管俘虜」（regulatory capture）。有時，這種俘虜和金錢誘因有關。在管理單位做事的人，來自他們必須管理的產業，將來也大有機會回到那個產業做事。他們的誘因和業界的誘因相當吻合，只是這些誘因不見得符合社會其他人的利益。如果任職於管理機構的人，對所管理的產業服務得相當好，從公職卸任後的生涯將會得到優厚的酬賞。

但是，有時俘虜的動機不只出於金錢，而是主管官員的思維是被他們所要管理的人俘虜，這稱為「認知俘虜」（cognitive capture），比較屬於社會現象。雖然，葛林斯班（Alan Greenspan）和蓋特納（Tim Geithner）進入聯邦準備理事會之前不曾在大銀行工作，但他們自然而然有一種關係密切的感覺，所以可能會有相同的思維。儘管這些銀行家把事情弄得一團亂，根據銀行家們的思維，紓困時不需要對銀行設定嚴苛的條件。

銀行家派出數量龐大的說客，說服在政府管理過程中有角色的任何人，相信銀行業不應該被管理。據估計，每一位美國國會議員就有二．五名說客。如果你想要說服的對象，一開始就認同你的立場，遊說起來會更容易。這是銀行和其說客使出渾身解數，以確保政府提名已以某種方式「被俘」的人出任主管官員的原因；銀行家試著否決信念和他們不

同的人。

柯林頓主政時，我親眼見過這種事。當時，聯邦準備的可能人選浮上檯面，有些甚至來自銀行界。如果，有任何可能的被提名人所持立場不同於銀行業，也就是不認同市場會自律及銀行可以管理本身的風險，反對聲浪就會排山倒海而來，導致那些人不會被列入提名名單，或者即使獲得提名，也不會贏得贊同。

政府的慷慨給予

此外，還有另一種致富方式。你可以用很簡單的方法，安排政府把現金交給你。這件事有很多方式可以辦到。舉例來說，不為人察知的立法變動，就可以坐收高達數百十億美元的利潤。

二○○三年，政府延長業界非常需要的醫療照護保險計畫藥物給付時，就是個例子。法律中訂有條款，禁止政府議定藥品的價格，等於讓政府每年送出約五百億美元或更高的金額給製藥公司。推而廣之，政府的採購支付遠高於成本的價格，就是政府慷慨給予的標準形式。

有些贈與隱藏在曖昧不明的法律條款之中。在解除衍生性金融商品市場管制的一項重要法案中有個條款，在企業破產時，也給與衍生性金融商品「優先求償權」（seniority）。也就是說，如果一家銀行倒閉，衍生性金融商品的求償權，優先於員工、供應商或其他債權人，即使一開始是衍生性金融商品造成企業破產。眾所週知，衍生性金融商品市場在二○○八年的危機中扮演要角，也因此才有後來的一千五百億美元AIG紓困行動。

銀行業還有其他的方式能從政府的慷慨給予受益，經濟大衰退之後看得尤其清楚。當可以視為政府機構的聯準會，以接近於零的利率無限制借錢給銀行，並且允許它們以高得多的利率回過頭來借錢給美國或外國政府，便等於給了它們價值數百十億美元的隱藏性贈與。

除了這些以外，包括美國在內的許多國家，控制數量龐大的石油、天然氣和礦物等天然資源的特許權。如果政府不收一毛錢，給你開採這些資源的權利，即使不是天才也能大賺一筆。

十九世紀的美國政府就做過這樣的事，因為任何人都可以主張擁有天然資源。今天，政府通常不會免費奉送資源；它往往會要求付錢，但索取的金額遠低於應有的水準。這是奉送金錢較為不透明的方式。如果一塊土地下面的石油價值，在扣掉開採成本之後，價值是一億美元，而政府只要求某人支付五千萬美元，等於免費奉送五千萬美元。

柯林頓總統任內，我們曾經試著要礦業公司支付比名目金額要高的價款，購買它們從公有土地開採的資源。礦業公司及靠其慷慨捐獻而當選的國會議員，大力反對這些措施，並且成功地加以封殺，一點也不令人感到意外。

這些人辯稱，這種政策會阻礙經濟成長。事實上，採用標售方法之後，只要資源的價值高於開採成本，企業就會相互競價，以取得採礦權，而一旦有人得標，也會去開採資源。標售不會阻礙成長，只會確保民眾從他們擁有的東西得到對等的收入。現代的標售理論指出，改變標售方法的設計，能替政府帶進遠多於從前的收入。一九九○年代起標售

電信頻譜，就已經測試過這些理論且運作得相當良好，為政府創造數十億美元的收入。

有時，政府的慷慨給予不是廉價出讓資源，而是改寫規則，以提升企業的獲利。要做到這一點，有個簡單的方法，那就是保護公司不受外來的競爭威脅。關稅是海外公司支付的稅額，不是國內公司支付的，事實上就是對國內生產商的一種贈與。要求接受保護，不受外來競爭威脅的公司總是能夠搬出一套理由，說整個社會是受益人，它們本身如果獲有任何利益都是附帶的。這當然是在自圓其說，而且，雖然有些時候這樣的說法有三分真實，但因為這種論點廣泛濫用，所以很難讓人認真看待。由於關稅使外國生產商處於不利地位，所以有助於國內公司提高價格、增加獲利。有些時候，或許會有一些附帶利益，例如國內就業上升，或者企業投資於研究發展的機會增多，將提高生產力和競爭力。但關稅同樣經常保護已經失去競爭力、不可能重拾往日雄風的黃昏產業，或者偶爾是保護那些賭錯新技術、希望延後面對競爭的公司。

乙醇補貼便是這樣的一個例子。有個計畫，打算以貯存在美國的主要作物玉米中的太陽能，來取代我們對石油的依賴。這種計畫的魅力似乎很難抗拒。但是，將植物能轉化成提供能源給汽車使用的形式，所費不貲。

由於巴西研究以蔗糖製造乙醇相當成功，美國如果要競爭，就必須對巴西以蔗糖提煉的乙醇課徵每加侖五十四美分的稅，而且一實施就是許多年。從開始提供補貼之後，過了四十年，美國仍在扶持一種似乎長不大的幼稚技術。二○○八年經濟衰退之後，油價下跌，許多乙醇工廠即使得到高額補貼，還是宣告破產。直到二○一一年底，補貼和關稅才獲准取消。

這種扭曲性的補貼能夠持續那麼長的時間，原因只有一個，那就是政治。這些補貼的直接受益者便是玉米乙醇生產商，而這個行業的龍頭是大公司阿徹丹尼爾斯米德蘭（Archer Daniels Midland，ADM）。ADM的高階主管和許多企業高階主管一樣，玩弄政治比創新還行。他們捐獻很多錢給兩大黨，因此，當國會有人指責對企業過度慷慨時，議員遲遲才拿乙醇補貼開刀。對此，乙醇的代言人表示，真正受益者是美國的廣大玉米農。事實並非如此，尤其是在開始補貼的早期階段。

美國的玉米農已經得到政府的大量補助，約有一半的收入來自華盛頓，而不是來自「土壤」，為什麼還需要進一步的協助？其中的道理讓人難以理解，而且和自由市場經濟的原則格格不入。事實上，政府補貼農業的錢，絕大部分並不像許多人所認為的那樣，流向貧窮的農民或家庭農場。補貼計畫的設計揭露了它的真正目的：將錢從我們手裡重新分配給富人和企業農場。

叫人遺憾的是，政府對企業的慷慨給予，並不止本章所提及的這些例子。但要詳細說明政府批准的每一種尋租實例，恐怕得另寫一本書才夠。

第三章

市場力量與不均

上一章強調的是，尋租在製造美國高分配不均水準方面扮演的角色。分配不均的另一種常見解釋，則是強調抽象的市場力量。依照這個觀點，中層和底層的人只是因為運氣不好，遇到市場力量的發展正好不利於他們；所以一般勞工見到自己的工資下降，而技術能力高的銀行家所得則飛升。這個觀點隱含了一個想法，就是若任意干預市場的神奇表現，後果必須自己承擔；想要「矯正」市場，勢必得非常小心。

對此，我的觀點略有不同。首先，我觀察到了一些事情：科技和平均每人所得與美國相近的其他先進工業國家，在稅前所得的分配不均、稅後和移轉所得的分配不均、財富的分配不均、經濟流動性等方面卻與美國大不相同。有一段相當長的時間，這四個變數在這些國家的趨勢也和美國大不相同。如果市場是主要的驅動力量，為什麼看起來類似的先進工業國家，卻有那麼大的差距？我們的假設是：市場力量是真實的，但市場是由法律、政府的管理和各種機制所塑造。每一條法律、每一條管理規定、每一個機制安排，都會影響分配，而我們塑造美國市場經濟的方式，就是對頂層的人有利，對其他人不利。

還有另一項因素會決定分配不均，稍後將在本章討論。我們說過，政府塑造市場力量，社會規範和社會機制也會塑造市場力量。事實上，政治在很大的程度內反映和擴大了社會規範。在許多社會中，高得不成比例的底層的人是由受害於某種歧視的群體所構成。這種歧視的程度，便和社會規範有關。我們將說明社會規範（例如和公平薪酬有關的社會規範）和機制（例如工會）的變動，如何塑造美國的所得和財富分配。這些社會規範和機制，跟市場一樣，不會憑空存在：當中也有一部分受到頂層一％的塑造。

供需法則

標準的經濟分析會以需求和供給來解釋工資及其差異，並以供給和需求曲線的移動來解釋工資和所得分配不均持續變動的型態。舉例來說，根據標準的經濟理論，非技術性勞工的工資是落在「需求等於供給」的那一點；如果需求增加得比供給緩慢，工資就會下降。因此，分配不均變動的分析便將重點放在兩個問題上：什麼因素決定需求和供給曲線的移動，以及，什麼因素決定個人的稟賦，也就是擁有高技術或大量財富？

不管合法還是非法，移民可以增加勞工的供給。提高接受教育的機會，可能減少非技術性勞工的供給、提高技術性勞工的供給。科技的變動可能導致某些產業的勞工需求降低，或者降低某一類勞工的需求、提高其他種類勞工的需求。

在這次全球金融危機的背景中，經濟結構發生很大的變化。其中，美國的就業市場結構在近二十年出現變化，特別是製造業，有數百萬個

工作消失。製造業正是第二次世界之後，促使廣大中產階級興起的產業。

部分原因是科技的變動、生產力成長超過需求增加的速度所造成的。另一方面，比較優勢（comparative advantages）的變動又使問題更加複雜，因為新興市場，尤其是中國，已經取得各種技術能力，並且大力投資於教育、技術和基礎設施，美國占全球製造活動的比例因此縮小。在活力充沛的經濟中，工作當然一直在消失和創造之中，然而這次的情況不同：新工作的待遇往往不如舊工作好。讓勞工在製造業中顯得有價值並享有高待遇的技能，在新工作上卻一文不值。此外，勞工的工資反映了變化後的地位，也就是從技術性製造勞工，變成經濟中其他某個產業的非技術性勞工。從某種意義上來說，美國的勞工受害於本身的成功，也就是他們提高生產力的後果。被取代的製造業勞工只好前往其他地方尋找工作，導致其他產業的工資也開始下滑。

二十一世紀初的股票市場榮景和房地產泡沫，將美國正在經歷的結構性失調暫時隱藏了起來。對於若干失去工作的人來說，不動產泡沫產生了暫時性的舒緩作用。同時這個泡沫也助長了消費榮景，讓美國人繼續寅吃卯糧。倘若沒有這個泡沫，許多中產階級的所得滑落就會立即顯現出來。

這個產業性的變遷，正是美國分配不均上升的關鍵因素之一，解釋了為何一般勞工的處境那麼糟、工資如此之低。相較之下，位於頂層的人，也就是獲得最大一分利潤的人，處境顯得是那麼好。

第二個結構性變遷則來自科技的變動提高了技術性勞工的需求，並以機器取代許多非技術性勞工。這稱為「偏向技術性勞工的科技變動」（skill-biased technological change）。我們應該看得很清楚，為了減少非技術性勞工需求的一些創新或投資，例如投資於機器人，會減低非技術性勞工的需求，導致非技術性工資的下降。

將底層和中層的工資下滑歸因於市場力量的人認為，一切都是供需力量正常運作的結果。遺憾的是，倘若科技變遷如同往常那樣持續下去，這些趨勢可能揮之不去。事實上，市場力量並非總是以這種方式演出，況且沒有任何理論證明結果必定如此。過去六十年內，技術性與非技術性勞工的供給與需求，先是使工資差距縮減，接著又拉大工資差距。第二次世界大戰之後，由於實施退伍軍人法案，大量美國人接受更高的教育。一九四○年，大學畢業生只占勞動力的六．四％，到了一九七○年，倍增為一三．八％。由於經濟成長和高技術性工作的需求，與供給的增加亦步亦趨，使得教育的報酬率仍然相當高。大學畢業勞工的所得仍為中學畢業生的一．五九倍，跟一九四○年的一．六五倍相比幾乎沒有變化。非技術性勞工的供給相對減少，意味著連這些勞工也受益，工資全面上揚。美國享受到廣泛分享的榮景，而且事實上，底層的所得成長有時比頂層還快。

接下來，美國的教育程度停止改善，尤其是相對於其他國家，美國人口中的大學畢業生增加速度減緩許多。一九六○到八○年間，技術性勞工相對供給平均每年增長約四％，接下來的四分之一世紀，平均每年增長只有二．二五％。到了二○○八年，美國的中學畢業率是七六％，而歐盟是八五％。先進工業國家中，美國的大學畢業率居中，其他十三個國

家超越美國。美國中學生的平均分數，尤其科學和數學，表現平平。

四分之一個世紀以來，科技的進步，尤其是電腦化，使得機器取代例行工作。精通科技的人才需求因此增加，不擅科技的人，需求則降低，導致精通新科技所需技能的人，相對工資升高。全球化使得科技進步的影響更趨複雜：可以標準化的工作紛紛流向勞工成本遠低於美國的海外。

供給與需求的均勢起初使得中層工資上升，底層薪資卻原地踏步或甚至下降。去技術化（deskilling）和外包的趨勢持續發酵。過去十五年，連中層的工資也受到影響，結果就是我們在第一章提到的勞動力「兩極化」。不容易電腦化的低待遇工作繼續成長，頂層的高技術性工作也成長。在塑造勞動市場方面，科技變動顯然占有一席之地，提高擁有技術能力勞工的溢價、導致其他工作去技術化、消除其他的工作。但是，偏向技術性勞工的科技變動和非常頂層的財富大增幾乎沒有關係。本章將在稍後討論。

還有一個重要的市場力量發揮影響力。稍早我們談到，當製造業的生產力上升使生產超過需求，將導致失業升高。市場運作良好時，被取代的勞工很容易流動到其他產業。事實上，情況不如想像得容易：新工作可能必須遠走他鄉才能找到，或者需要不同的技能。於是，底層的勞工可能「陷在」就業機會不斷減少的產業，無法另尋替代性的就業機會。

今天，就業市場發生的事情，和當年經濟大蕭條期間農業發生的狀況很像。那時，農業生產力上升，農產品供給增加，農產品價格和農場收入不斷被壓低，年復一年，只有在農產品欠收時才偶有例外。有時，特別在經濟大蕭條之初，價格跌幅更是大，三年內，農民所得減少一半以上。當所得下降緩慢，勞工會前往都市尋找新工作，經濟即使轉型得相當困難，卻仍井然有序。一旦價格重挫，以及隨之而來農民擁有的房屋等資產價值下跌，人們會突然陷在農場，動彈不得。他們無力移居，對都市工廠生產的產品需求也隨之降低，導致都市的失業升高。

美國的製造業工人如今正歷經類似的情況。最近，我回到出生地印第安納州蓋瑞附近的一座煉鋼廠參觀，雖然產量並未減少，雇用的勞工卻只有六分之一。我們看不到促使人們進入新產業的推力與拉力：教育成本升高，人們難以學得必要的技能，從事待遇和舊工資相當的工作；而在可能有成長的產業中，經濟衰退導致需求低落，職缺因此少之又少。結果就是實質工資原地踏步，甚至下降。二○○七年，每名汽車勞工的基本工資是每小時約二十八美元。現在，根據資方與聯合汽車工會（United Auto Workers，UAW）同意實施的二級制工資辦法，新進人員每小時只能領得約十五美元。

回到政府的角色

前面廣泛地說明了市場發生什麼事，以及市場力量造成分配不均上升，卻沒有提到政府在塑造市場方面所扮演的角色。

政府最重要的角色，是透過法律制定基本遊戲規則，例如鼓勵或不鼓勵組成工會、訂定企業治理法律鞭策管理階層慎重行事、抑制獨占租

金。我們說過，每一項法律對分配都有影響，有些群體會受益，而這些利益通常是犧牲其他人而來。對分配產生的影響，往往是公共政策或計畫最重要的影響。破產法就是個好例子，我會在第七章說明破產法的「改革」如何製造出「部分賣身奴工」。這方面的改革，加上法律禁止破產時免除學生的債務，正造成美國廣大的人口陷入經濟貧困之境；不僅影響分配，效率也受到不利影響。

後面的章節也會談到政府協助塑造市場力量的其他例子，犧牲其他人，幫助某些人，而接受協助的人往往位於頂層。當然，不是只有法律會對分配產生很大的影響，政策也會。前面兩章，已經談過幾種政策，第九章會探討影響就業水準和經濟穩定貨幣政策，包括貨幣政策如何減低了勞工的所得，卻增進資本的收入。

最後，公共政策也影響創新的方向。創新並不是非針對技術不可，舉例來說，創新可以側重於節約天然資源。本書稍後，我們將談到可以改採某些政策來成功地扭轉創新的方向。

全球化的推波助瀾

「全球化」是市場力量理論的一個面向，已經成為焦點長達十餘年之久，將全球各經濟體整合得更為密切。政治塑造市場力量之深，在全球化這個領域最為明顯。運輸和通訊成本的降低，促進了全球化興起，遊戲規則改變也一樣影響深遠，包括降低資本跨界流動的障礙及貿易壁壘。舉例來說，調降中國產品的進口關稅，允許它們在幾乎公平的立足點上和美國產品相互競爭。

促使商品和服務自由流動的貿易全球化，以及有助國際金融市場整合的資本市場全球化，都是分配不均升高的影響因素，只是透過不同的方式作用。

金融自由化

過去三十年，美國的金融機構強烈主張資本自由流動，其實它們已經成為資本權益的擁護者，遠超過擁護勞工權益或甚至政治權益。

權益的意思很簡單，專指各個經濟行為人有權取得的東西。資本所有人最根本的權益就是財產不被剝奪，但即使在民主社會中，國家也可以為了公共目的而取走某個人的財產，只是必須透過「正當程序」，並且給與適當的補償。近年來，資本所有人要求更多的權益，例如自由進出國家的權益，同時反對要求他們為在其他國家違反人權的行為負起更多的責任。

用簡單的經濟學來說，全球的產出從勞工自由流動獲得的效率提升，遠大於從資本自由流動獲得的效率提升。和勞工的報酬差異比起來，資本獲得的報酬差異相較之下小得多。金融市場一直在推動全球化，而即使服務於金融市場的人不斷談論提升效率，他們心裡真正打的算盤其實是希望得到一套對他們有利的規則，並且提高他們相對於勞工的優勢。要是勞工在權益和工資方面要求太多，他們便會威脅將資本移到海外，以壓低勞工的工資。

各國的競爭投資有許多種形式，不只是壓低工資、減弱對勞工的保障。我們看到了一個更廣泛的「逐底競爭」（race to the bottom）現象，試圖弱化對企業的規範、降低稅負。在金融這塊領域，已經證明逐底競爭的代價非常高昂，尤其是拉大分配不均。因為害怕金融公司可能投向其他市場的懷抱，各國爭相建立管制最少的金融體系。美國有些國會議員憂慮解除管制的後果，但也覺得無能為力：如果不接受金融業者的要求，恐怕會失去無數工作和一個相當龐大的產業。然而事後來看，這是錯誤的想法。一個國家因為管制不當而爆發危機所造成的損失，是拯救金融業就業人數的好幾倍。

十年前，一般人的觀念認為每個人都會從資本的自由流動受益，但在經濟大衰退之後，許多人難免質疑這一點，而這並不令人驚訝。有這種疑慮的人，不只來自開發中國家，某些全球化的強烈擁護者也一樣。事實上，連負責確保全球金融穩定的機構國際貨幣基金（IMF）也體認到不加節制和過度的金融整合，絕對有其風險，一個國家的問題可能很快就散播到另一國。由於擔心被波及，各國拿出數千百億美元拯救銀行。二○一一年春，IMF終於認清金融市場需要採取反應措施，包括資本管制或者限制資本跨界的波動，尤其在爆發危機期間。

諷刺的是，在金融業帶來危機期間，首當其衝的是勞工和小型企業。危機爆發之後，失業升高，工資壓低，勞工遭到雙重傷害。以前發生危機時，美國財政部力挺的IMF不只堅持出問題的國家必須大幅縮減預算，使得不景氣演變成衰退和蕭條，更要求賤賣資產，金融家接著一窩蜂搶進，大賺一筆。我在以前寫的《全球化的許諾與失落》（Globalization and Its Discontents）一書中，談到高盛公司（Goldman Sachs）如何成為一九九七年東亞危機的贏家之一，在二○○八年的危機也是。有些人不解，金融家如何獲得這麼多財富，其實答案很簡單：他們幫忙寫出一套規則，好讓自己獲得不錯的收入，即使在他們釀成的危機中也一樣。

貿易自由化

貿易自由化產生的影響，不像與資本、金融市場自由化有關的危機那麼激烈，但仍然緩緩且穩定地運作。貿易自由化的基本觀念很簡單，就是以商品流動取代人力流動，如果美國進口非技術性的產品，那麼，在美國雇用非技術性勞工生產這些產品的需求就會降低，因而壓低非技術性勞工的工資。如今，美國的勞工可以接受愈來愈低的工資，或者培養愈來愈好的技能，以維持競爭力。只要全球化帶來更多的貿易，不管我們如何管理全球化趨勢，這個影響都會出現。

但是，管理全球化趨勢的方式會導致工資進一步降低，因為勞工的談判力量已經消失殆盡。由於資本高度流動，加上關稅偏低，企業只要告訴勞工，「工作，公司就要搬到別的地方」，勞工幾乎都會屈服。

要了解不對稱的全球化如何影響談判力量，不妨想像，如果勞工可以自由流動，但資本缺乏流動的世界會像什麼樣子，收不足之數都可以靠對資本課很高的稅來彌補。然而，我們生存其間的世界並非如此，其中有部分原因就是頂層一％不希望變成這樣。

企業促使政府在訂出全球化規則時，必須有助提高他們相對於勞工的談判力量，接著再運用政治槓桿，要求少繳稅。為此，他們威脅國家，「除非你降稅，否則我們就要搬到稅率較低的其他地方。」企業鼓吹議案、塑造市場力量為己身效力，在主張推動全球化時，他們並未坦誠告知大眾，「這會犧牲社會其他人，讓自己富有」。相反地，它們大談似是而非的論點，並且宣稱每個人都將受益。

關於每個人都會受益這個論點，有兩個十分重要的面向。首先，如果以GDP為衡量指標，全球化將提高國家總產出；其次，如果GDP增加，下滲式經濟學將確保所有人都將受益。以上這兩個說法都不正確。沒錯，當市場運作得十分完美，自由貿易會使人從受保護的部門移動到效率較高、未受保護的出口部門，因此GDP會增加，但市場往往沒有運作得這麼好。舉例來說，被進口替代的勞工往往找不到另一份工作，於是失業。他們從受保護的低生產力工作變成失業，就會降低全國的產出。這正是美國發生的事。當總體經濟管理不良時，這樣的事必然會發生，新企業也不會出現，取代被摧毀的舊企業。

全球化可能拉低總產出的另一個原因是，它通常會使國家面臨的風險升高，從資本市場的激烈波動到商品市場的激烈波動都是。波動加劇會促使企業投入風險較低的活動，而這些比較安全的活動，報酬通常比較低。有時，避險造成的影響甚至大到使每個人的處境都變差。

即使貿易自由化使得一國的總產出增加，社會中大不分人的處境仍有可能變糟。完全整合的全球經濟，知識和資本在全球各地自由流動，將帶來的是：所有擁有某種技能的勞工，在世界各地都會領得相同的工資。也就是說，美國的非技術性勞工領得的工資，會和中國的非技術性勞工領得的工資相同，這表示美國的勞工工資將急劇下降。主張完全自由化的人，通常相信市場運作良好，難怪不會宣揚這個結果。事實上，美國的非技術性勞工已經遭受打擊。隨著全球化持續往前推進，工資將承受進一步的下跌壓力。

事實上，我不認為市場運作得很好，工資就會完全相等，但一切都會往那個方向走沒錯，而且已走到亟需關切的地步。今天，美國和歐洲的問題尤其嚴重：在技術進步、已減少許多「不錯的」中產階級藍領工作需求的同時，全球化更創造出一個全球市場，讓不同國家的勞工彼此直接競爭。這兩項因素都會壓低工資。

那麼，全球化的支持者何以宣稱每個人都會過得更好？理論說，每個人可能過得更好，贏家可以補償輸家。事實證明，情況並非如此。事實上，全球化的支持者經常宣稱，全球化意味著他們沒辦法補償輸家，也不應該做這件事；為了幫助輸家而課稅，將使國家的競爭力減退，在當前高度競爭的全球化世界中，沒有一個國家經得起這樣的後果。事實上，全球化同時直接也間接傷害底層的人，因為全球化導致社會支出和累進稅制的縮水。

包括美國在內的許多國家都證明了，全球化幾乎肯定使分配不均顯著升高。我強調過，全球化的問題在於其管理方式。

有很大一部分流向窮人，有些則用於提供公共教育，或者轉投資於經濟，以提供更多的就業機會。有些國家則除了贏家，還有大輸家，例如接受補貼的美國玉米壓低世界市場價格，墨西哥的貧窮玉米農收入下

降。

在許多國家，運作不良的總體經濟導致工作被摧毀的速度比被創造的還快。最近這場金融危機之後，美國和歐洲正是這種情形。在美國和歐洲的一些國家中，從全球化獲利的贏家，是位居頂層的人他們要的全球化管理方式結果相同。輸家除了底層的人，中產階級也愈來愈多。

社會變遷的影響

目前為止，我們談過市場力量、政治和尋租行為在製造社會高度分配不公中所扮演的角色。此外，更廣大的社會變遷也相當重要，包括規範和機制的變動。這些確實受到政治的影響，同時也反過來影響政治。

最明顯的社會變遷就是工會沒落。從一九八○年占美國勞工的二○．一％，下降為二○一○年的一一．九％，使得經濟力量的失衡與政治真空。少了工會提供的保護，工人處境比原來更糟。另一方面，市場力量也限制了僅餘的工會效能。企業揚言將工作機會送往海外，讓勞工擔心失去工作，只好接受「待遇低的壞工作總比沒有工作要好」，結果減弱了工會的力量。

過去三十年，經濟學上的一個世俗認知是，彈性的勞動市場有助於經濟優勢。我的看法卻正好相反，強大的勞工保障才能矯正經濟力量的失衡。

意投資於自己和他們的工作，進而促進社會更具凝聚力、工作場所更為理想。

經濟大衰退期間，美國勞動市場的表現很差，加上近三十年來美國勞工的處境很糟，大家應該會質疑「彈性勞動市場」有如神話般的優點。但是在美國，工會被視為僵化的來源，造成勞動市場缺乏效率。這樣的看法，又更損害了政治內外對工會的支持。

四十年來，分配不均可能既是社會凝聚力衰弱的因，同時也是果。勞工薪酬占國民所得的百分比，以及變動的型態，很難單以傳統的經濟因素來解釋。舉例來說，從一九四九到八○年的三十多年裡，製造業的生產力和實質時薪亦步亦趨。一九八○年，兩者突然開始分道揚鑣，實質時薪原地踏步了十五年，之後開始上升，步調再次和生產力差不多，直到二○○○年代初，薪資又文風不動。其中的一種解釋是：在工資成長速度遠低於生產力的期間，企業經理人取走了「租金」中更大的一部分。

這種情況，不只受經濟和社會力量的影響，使得企業執行長有能力也願意從企業收入中取走更大的比例，放進自己的口袋，也受到政治和它們如何塑造法律架構的影響。

企業治理大有瑕疵

政治，尤其是政治如何塑造管理企業的法律，是決定高階主管從企業的營業收入取走多大的比例、放進自己口袋的主要因素。

能接受很大的薪酬差距時，美國的企業高階主管會比其他國家的高階主管，更敢於犧牲勞工或股東以自肥。

美國的產出有相當高的一部分是股票公開上市公司創造的。公司組織享有很多利益，例如法律給與它們有限責任的保障、享有規模利益，也經常享有長期建立起來的商譽，所以，能夠利用它們本來必須負擔很高成本才能募集到的資本，賺取超額報酬（excess returns）。我們將這些超額報酬稱為「企業租金」。問題就出在，這些租金如何分配給公司的各個「利益關係人」，尤其是勞工、股東和管理人員。

一九七○年代中期以前，美國社會有個共識：同意給予高階主管不錯的待遇，但不會高得驚人；租金大致上是分配給忠心的員工和管理階層，股東很難挑釁管理階層的所做所為、很難展開收購戰，甚至更難收購委託書，掀起經營權爭奪大戰。

這麼多年來，經理人漸漸學會保護自己的利益。他們有很多方法，包括投資不確定的標的，使得公司的價值比較難以確認，萬一有人要收購，就必須承受高風險；實施「毒丸計畫」（poison pills），在遭到收購時降低公司的價值；實施「黃金降落傘條款」（golden parachutes），萬一公司被收購，可確保經理人終身享有優渥的待遇。

一九八○和九○年代起，管理階層慢慢發現，用來防止外來攻擊的措施，加上工會力量式微，意味著他們可以從企業租金取得更大的一分，放進自己的口袋，而不致遭到懲罰。連金融圈的一些領導人也承認：「我們這個大有瑕疵的企業治理制度，造成高得十分離譜的高階主管薪酬。」

有關「公平」的規範也改變了。高階主管想都不想，就從公司那塊大餅取走比較大的一塊；發給自己大筆金錢，卻宣稱必須遣散勞工、降低薪資，好讓公司繼續生存。某些圈子中，對於「公平性」的精神分裂態度根深柢固。在經濟大衰退之初，歐巴馬政府的某位官員竟然還板著臉孔表示，AIG的獎金必須照常發放，導致該公司需要一千五百億美元紓困計畫的高階主管也不例外，只因為神聖的合約不可侵犯。幾分鐘之後，他又臉不紅氣不喘地規勸汽車工人，希望工人接受修改合約，以便大幅降低他們的薪酬。

實施不同的企業治理法律，或許能夠抑制高階主管獅子大開口，例如允許股東對於執行長薪酬擁有若干發言權，但是頂層一％不想要這樣的企業治理改革，即使這會提高經濟效率。他們仍不斷運用政治影響力，以確保改革不會發生。

剛剛談過的一些力量，包括工會式微、社會凝聚力減退，加上企業治理法律給予管理階層很大的裁量權，為了自身的利益而經營公司，不只導致工資占國民所得的比例下降，也使得我們因應不景氣的方式改變。以前，當經濟陷入衰退，雇主會想要維繫員工的忠誠，並且關心他們的福祉，以便儘量留住員工。結果，勞工生產力下降，工資所占百分率上升，獲利因為不景氣而下滑。經濟衰退結束後，工資所占百分率會下降。但這次和二○○一年的經濟衰退相比，型態已經改變；經濟衰退使工資所占百分率下降，衰退過後仍在下降，企業以冷酷無情自豪，裁撤許多員工，所以生產力上升。

歧視無所不在

歧視，是另一個影響分配不均的重要社會力量。美國社會中的某些群體，例如婦女、非洲裔美國人、西班牙裔美國人，至今遭到經濟歧視。這些群體的所得和財富顯然存有很大的落差，明顯著低於白種男性。

有些經濟學家表示，市場經濟不可能有歧視。他們發表理論說，在競爭經濟體中，只要有些人沒有種族、性別偏見，他們就會雇用遭到歧視的群體成員，因為，這類人的工資比沒有遭到歧視的群體中資格類似的成員低。偏見也許會導致採取種族隔離做法的職場出現，但不會產生所得差異。類似的論點流行於經濟這門專業，可以管窺這門學科的怪象。對於像我這種在歧視相當明顯的都市和國家中長大的經濟學家來說，這樣的論點構成了一個挑戰：說「歧視不可能存在」的理論，一定有什麼地方出錯。過去數十年，有許多理論發展出來，目的就在解釋何以歧視持續存在。

舉例來說，賽局理論模式告訴我們，居於主導地位的群體，如白種男性，心照不宣的共謀行為，可用於壓抑另一個群體的經濟利益。不表現歧視行為的個人會遭到懲罰：其他人會拒絕到他們的商店買東西、在他們的公司做事、供應物品給他們。另外，排斥等社會制裁也相當有效。不懲罰違規者的人，會遭到相同的懲罰。

相關的研究指出，即使在競爭經濟體中，其他的機制會帶來「歧視均衡」（discriminatory equilibria）。如果很難評估一個人的真正能力和他所受教育的品質，雇主可能轉而注意種族、族群或性別等因素，不管是否有道理。如果雇主相信某個群體中的人生產力較低，例如女性、西班牙裔美國人、非洲裔美國人，他們就會支付較低的工資。歧視的結果是，降低該群體進行自我投資、以提高本身生產力的誘因，這樣的信念會自我強化。有時，這稱為「統計歧視」（statistical discrimination，屬於特殊形式的歧視），因為這樣的歧視造成不同群體之間據相信存在的差異。

根據剛剛談過的歧視理論，是個人有意識地歧視特定群體。最近，經濟學家提出歧視行為的另一個動因：「內隱歧視」（implicit discrimination），指非故意和非知覺的歧視，而且和外顯的想法或偏愛那些群體的表現發生矛盾。心理學家已經知道如何衡量內隱態度，也就是個人並非出於意識知覺的態度。有初步的證據顯示，這些態度比外顯態度更能預測歧視行為，尤其是在承受時間壓力的情況下。這樣的發現，讓我們對顯示系統性種族歧視的研究有了新的看法。真實世界中的許多決策，例如求才，往往必須在很大的時間壓力下做成，而擁有的資訊卻渾沌不明，這樣的情況便給了內隱歧視較大的揮灑空間。

社會學家裴哲（Devah Pager）在其所做的研究中，舉了一個受人矚目的例子，讓我們看到犯罪紀錄的污名化影響。她在實地研究中，將二十三歲的人配對去應徵真實的基層工作，以檢驗犯罪紀錄影響後續就業機會的程度。所有的人都提出大約相同的證書，包括中學文憑，好讓這群人之間的差異可歸因於種族或犯罪紀錄的影響。在受邀面談之後，不曾犯罪的白種人相對於曾經犯罪的白種人的回電比率是二比一，黑人的這個比率約為三比一；有前科紀錄的白種男性，比沒有犯罪紀錄的黑人，被考慮進用的可能性略高。平均而言，黑人的就業機會大幅下降，

有前科紀錄的更是如此。這些影響可以說明，黑人男性試圖在經濟上自給自足將會遇到多大的障礙。

貧窮、種族和政府的政策間有很大的交互影響。如果某些少數族群的貧窮人數高得不成比例，而且政府對窮人提供的教育和健康照護不足，那麼，少數族群的成員便會因此受到不成比例的傷害。例如，二○○九年黑人出生時的預期壽命是七四．三歲，白人則是七八．六歲。

第一章曾說過，經濟衰退對傳統上遭到歧視的全體成員打擊很大。銀行業者一直視他們為容易上鉤的目標，也因為推銷抵押貸款，完全不管那些貸款並不適合他們的需求，交易成本也很高。今天，這些人不只失去房子，也失去畢生的積蓄，財富遭到傷害的數字令人心驚。危機爆發後，典型的黑人家庭財富淨值只有五千六百七十七美元，只及白人家庭的二十分之一。

我們的經濟體系獎勵獲利，卻不管那些利潤是怎麼來的。在以金錢為中心的經濟中，看到有人將道德顧忌拋諸腦後，也就一點也不驚訝了。

長且昂貴的法律戰之後。

此外，我們施加的懲罰，是否只是取回銀行厚顏無恥的行為所賺取利潤的一小部分而已，也永遠不清楚。在這種情況中，就算遭到懲罰，還是值得鋌而走險。二○一一年十二月，也就是在承作次級貸款之後四到七年，美國銀行（Bank of America）同意拿出三．三五億美元，為它歧視非洲裔美國人和西班牙裔美國人的行為達成和解。這是和住宅公平放款實務有關的和解案件中金額最大的。富國銀行（Wells Fargo）和其他放款機構也同樣被指控表現歧視行為，促使美國最大的住宅抵押貸款機構富國銀行，支付聯準會八千五百萬美元，針對它提出的指控達成和解。簡單地說，放款歧視並非孤立個案，而是普遍存在的情況。

也就是說，放款和住宅歧視是非裔美國人生活水準與財富下降的部分原因，使得勞動市場歧視造成的影響更形雪上加霜。

政府的角色

諷刺的是，就在市場開始產生更為不均等的結果時，財稅政策卻降低了頂層的負擔。最高邊際稅率從卡特總統任內的七○%，降為雷根總統任內的二八%；柯林頓總統任內調升為三九．六%，最後在布希總統任內降為三五%。

降稅的目的在於創造更多的工作和儲蓄，但並沒有做到。雷根曾經保證，他的減稅方案將產生十分強大的誘因，使稅收增加。事實上，唯一增加的是赤字。布希的減稅措施也沒有比較成功，儲蓄並未增加，反倒是家庭儲蓄率降到歷年來的最低水準，基本上是零。

最近的財稅政策中最叫人驚訝的一點，便是降低了資本利得稅率。首先是柯林頓做這件事，接著是布希，使得長期資本利得稅率只有一五%。依這種課稅方式，我們等於是讓非常富有的人搭乘幾乎免費的便車，因為富有的人有很大一部分的所得是資本利得。投資人與投機客的稅率低於努力工作維生的人，實在沒道理，但我們的稅制就是這麼設計的。而且，資本利得要到實現的時候，也就是賣出資產才課稅，稅負遞

延給了他們很大的利益，尤其是在利率偏高時。此外，如果資產在死亡後轉手，則死者在世時獲得的資本利得根本不必課稅。

隆納德·蘭黛（Ronald Lauder）從他母親雅詩·蘭黛（Estee Lauder）那裡繼承大筆財富，稅務律師甚至在思考如何幫他「吃乾抹淨」，也就是賣出股票之後不必繳稅。他們打的如意算盤，以及其他人類似的避稅計畫，利用放空和衍生性金融商品等複雜的交易。雖然這個特別的漏洞終於堵住，富人的稅務律師仍不斷想方設法贏過國稅局。

股利的分配不均高於工資與薪水的不均，資本利得的分配不均高於其他任何形式所得的不均。降低資本利得稅，等於降低非常富有的人必須繳納的稅額。事實上，底層9○%獲得的資本得利占全國不到一○%；年收入低於十萬美元的家庭，資本利得收入占全國不到七%，頂層四百位納稅人領取的股利接近全國股利的五%。二○○八年，他們平均每人獲得一．五三七億美元（合計兩百一十五億美元），二○○七年平均每人獲得二．二八六億美元（合計九百一十四億美元）。將資本利得稅從一般稅率三五%降為一五%，等於在二○○八年給了這四百位納稅人平均每人三千萬美元的贈與，二○○七年是四千五百萬美元，二○○八年的總稅收因此減少一百二十億美元，二○○七年減少一百八十億美元。

最後的影響是，巨富的平均稅率低於比較不富有的人；而稅率比較低，意味著他們的財富增加得更快。頂層四百戶家庭二○○七年的平均稅率只有一六．六%，遠低於一般納稅人的二○．四%。二○○八年，頂層四百戶的平均稅率略微提高為一八．一%。雖然平均稅率自一九七九年以來的確有略為降低，從二二．二%降為二○．四%，頂層一%的稅率卻降低了約四分之一，從三七%降為二九．五%。

大部分國家都有開徵遺產稅，不只是向比較有能力繳稅的人多課點稅，也為了避免繼承而來的帝國永遠存在。富人如果能將財富傳給下一代，會使整個社會終生機會的立足點更容易傾斜。如果愈來愈多富人逃掉稅負，加上遺產稅降低，那麼繼承得來的財富所扮演的角色會更加重要。布希總統任內，二○一○年曾經完全停徵遺產稅，但只有那一年。在這些情況之下，以及愈來愈多財富集中於頂層一%，或者頂層○．一%的人手中，美國更可能成為由寡頭集團繼承財富的國度。

富人和巨富往往利用企業來保護自己和隱匿所得，而且努力確保企業的所得稅率偏低、稅制充滿漏洞。有些企業大力地利用這些條款，以至於不用繳納任何稅款。即使美國的企業稅率達35%，理該高於世界許多國家，但企業真正平均負擔的稅率和其他國家相當，而且，企業稅收占GDP的百分率平均還低於其他先進工業國家。

各種漏洞和特別條款減損了企業面的稅收，使得它們從一九五○年代中期占聯邦稅收的三○%，降為今天的不到九%。如果美國企業是透過外國子公司投資海外，獲利直到匯回美國才會課稅。這對企業來說是大好消息，對社會卻產生不良的效果，因為這等於企業將股利再投資於海外，在境外創造就業機會，而不是在國內創造。然而，企業並不知足，更哄騙布希總統再給他們租稅假期，說是為了投資，在假期內匯回國內的錢，只課五．二五%的稅；這些企業信誓旦旦地說，會將錢滙回國內，再投資於美國。果真，布希以如此的低稅率實施了一年的租稅假期，這些企業確實有將錢匯回來，光是微軟就匯回超過三百二十億美

元。可是證據顯示，並沒有因此出現額外的投資，只看到這些大企業成功避開了應繳的大筆稅額。

財稅政策可以讓富人變得更富，或者抑制分配不均升高，政府支出計畫則能在防止窮人變得更窮方面，扮演格外重要的角色。例如，社會安全已經幾乎消除老人的貧窮。最近的研究顯示，勞動所得的租稅扣抵能夠貼補貧窮勞動家庭的所得，就降低了貧窮率二個百分點。住宅補貼、食物券和學校午餐計畫都對降低貧窮產生很大的效果。提供給貧窮孩子的健康保險等計畫，讓數百萬人受惠，降低這些孩子因為一場疾病或其他健康問題而終生遭遇障礙的風險。這和支出金額遠高於此且只有極少數人受益的企業補貼或租稅漏洞，形成鮮明對比。

美國花了遠比這還要多的錢在大型銀行的紓困計畫上，協助銀行保有優渥的獎金。我們為銀行及AIG等其他公司張開的安全網，遠比為窮人張開的還要強。

美國令人瞠目結舌的另一件事是，市場受到政治和尋租行為的影響和扭曲，在市場製造的分配不均水準高於其他先進工業國的同時，政府透過財稅和支出計畫以緩和分配不均所做的事卻很少。特別是，在市場製造的分配不均持續上升之際，政府做的事情愈來愈少。

政府與機會

在第一章列舉的種種發現中，比較讓人不安的是，美國已經成為機會相對不均的社會；不只比過去低，也低於舊歐洲等其他國家。

本章稍早談到，市場力量扮演了某種角色：隨著教育得到的報酬上升，擁有良好教育的人過得相當好，只有接受中學或更低教育的人，尤其是男人，處境則相當悽慘。在今天經濟不景氣中更是如此：擁有大學或更高學歷的人，失業率只有四．二％，只有中學以下文憑的人，失業率則為三倍高，達一二．九％。最近的中學輟學生，以及畢業後沒有申請到大學的人情況更是慘不忍睹，失業率分別高達四二．七％和三三．四％。

正如我們在第一章說過的，要接受好教育，日益有賴於父母的所得、財富和教育程度，因為隨著各州縮減補助，大學教育愈來愈昂貴。另外，想要進入一流的大學就讀，必須先進入一流的中學、小學和幼稚園，而窮人念不起高素質的私立小學和中學，也住不起提供高素質公共教育設施的富裕郊區。許多窮人本來住在接近富人的地方，部分原因是為了提供服務給富人，使得公立學校的學生來自多元化的社會和經濟背景。史丹福大學的畢秀夫（Kendra Bischoff）和李爾登（Sean Reardon）最近做的一項研究顯示，這種情形正在改變，如今住得接近富人的窮人愈來愈少，住得接近窮人的富人也愈來愈少。

在美國，社區甚至自動隔離成「自有房屋」的人和「賃屋而居」的人，公民環境也因此而截然不同。我們都知道，社區的素質有賴於居民努力防止犯罪和改善地方性的治理，對擁有房屋的人來說，會比租屋者更願意付出這方面的努力，並且得到報償。如果社區有愈多居民也付出類似的努力，促使地方政府更重視社區居民的需求，得到的報償通常也更高。因此，有一些經濟力量，從家庭財富及自有房屋的不同，導向家

庭所住社區公民素質的不同。美國實施政策，以提高低所得者的住宅自有率，正是反映了人們了解住宅自有率會影響社區素質，以及生活在充滿犯罪的暴力社區，會傷害健康、個人發展和學業成績。

我們在第一章也指出，即使同樣是大學畢業生，有幸擁有較為富有的父母和雙親教育程度較高的人，將來的展望也比較好。

扮演的角色也日益重要，特別是在像二○○八年以來這樣的勞動市場中，僧多粥少，每個工作都有許多求職者應徵的情況下，有沒有經驗就變得舉足輕重了。企業利用這種失衡，提供無薪或低薪的實習機會，而這在履歷表上是很重要的一項。有錢人家的子弟不只比較容易得到好的實習機會、占得比較好的位置，也經得起從事要抵消引起機會分配不均升高的這些市場力量，需要政府的作為，但是政府在躋身「人力資本」和求職管道差異方面做的事情愈來愈少。我們說過，由於累進稅的程度減輕，尤其是遺產稅降低，政府在「金融資本」方面做得少，沒有設法拉平立足點。簡單說，是我們製造了一個對富人有利的經濟和社會體系，以及政治環境。展望未來，目前的分配不均不只可能永遠存在，還會繼續惡化，在人力資本、金融資本兩方面都將出現更高的分配不均。

結論

在本章稍早和在第二章，我們看到遊戲規則如何協助頂層創造財富，並且造成底層處境更為艱難。對此，今天的政府有雙重責任：為稅前所得分配不均負起責任，並且也未能透過累進稅制和支出政策以「矯正」分配不均。

在分配不均升高之際，我們卻減少作為以降低衝擊，聽起來很奇怪。但其實這是可以預料得到的。放眼世界，社會愈均等，人們會更努力保有社會凝聚力；在分配比較不均的社會中，政府的政策和其他的機制往往會使分配不均持續存在。這個型態已有許多文獻紀錄可查。

合理化分配不均

本章一開始，我們就解釋了頂層如何經常設法合理化他們的所得和財富，以及「邊際生產力理論」，由於對社會貢獻更多，所以那些人得到更多，如何成為現行學說，至少在經濟學的領域是如此。同時也指出，這次危機教我們質疑這個理論。億萬富翁巴菲特稱衍生性金融商品為「大規模殺傷的金融武器」，將掠奪性貸款的新技能玩到爐火純青地步的人、協助創造衍生性金融商品的人，或者設計不計後果的新抵押貸款造成次級抵押貸款危機的人，往往抱著數百萬美元，有時是數億美元，轉頭就走了。

早在那之前，我們已經看得相當清楚，薪酬和社會貢獻間的關係相當薄弱。前面提過，偉大的科學家有了新發現可作為現代社會的基礎，但他們的所得通常只及貢獻的一小部分，和把世界帶到毀滅邊緣的金融鬼才所得的報酬相比，只能說是小巫見大巫。

然而這裡面有更深的哲學論點：我們實在無法區分任何個人的貢獻和別人的貢獻，孰輕孰重。就科技變遷來說，大部分發明都需要結合前

人的智慧，絕非前所未見的全新發明。今天，至少在許多十分重要的產業，所有進步的一大部分都依賴政府斥資進行的基礎研究。

艾爾帕洛維茨（Gar Alperovitz）和達利（Lew Daly）在二○○九年曾說：「如果我們得到的不少東西，是好幾代的歷史貢獻給我們的免費禮物，那麼，這裡面有個深沉的問題，也就是現在或者未來，到底有多少可以合理說是任何一個人『付出勞力得來的』。」同樣地，任何企業家的成功，不只有賴於這個「繼承而得的」技術，也仰賴機制環境、法制，以及一批受過良好教育的勞工，同時有良好的基礎設施可用。

分配不均是給人誘因所必須？

為現狀辯護的人經常提出另一個論點：我們需要目前的高分配不均，才能給人工作、儲蓄和投資的誘因。這種說法，有兩個混淆之處：第一，是我們不應該有分配不均；其二，分配不均水準若低於今天，我們會過得更好。我和其他學者們，並不主張完全的均等。我們知道，這會導致誘因減弱。問題是，如果分配不均稍微降低一點，誘因減弱的程度到底有多嚴重？我會在下一章解釋，比較低的分配不均反而會增進生產力。這和他們的看法恰好相反。

許多所謂的獎勵薪資當然不是真的在獎勵，只是巧立名目，為巨大的分配不均自圓其說。同時，欺騙無知的人相信，少了這種分配不均，我們的經濟體系就不能運作。二○○八年金融災難發生後，銀行便為他們支付高階主管的錢稱為「績效獎金」而感到難堪，而不得不更名為「留任獎金」，雖然唯一留下的是壞績效。

根據獎勵薪酬辦法，薪資理應隨著績效而提高。銀行家的做法司空見慣：當決定薪酬的準繩衡量出來的績效下降時，薪酬制度理應改變，然而在實務上，績效好的時候，薪資很高，績效不好的時候，薪資還是很高。

釐清分配不均的來源

經濟學家喜歡爭論導致美國分配不均升高的各項因素之相對重要性。包括工資和資本所得的分配不均升高，以及愈來愈高比例的所得流入造成市場所得不均升高的所得形式，而且正如我們在本章稍早說過的，累進稅程度降低和支出政策減弱也導致稅後和移轉所得增加得更多。

其中，關於工資和薪水日益分散的解釋，引起的爭論尤其大。有些人將重點放在科技上，偏向技術性勞工的科技變動；有些人則注意社會因素，例如工會力量減弱、抑制高階主管薪資的社會規範崩解；還有人重視全球化；有人則注意金融業的比重升高。

強大的利益團體更是各有自己的解釋。努力打開市場的人說，全球化扮演的角色太輕；主張強化工會的人，認為工會力量式微是中心課題。有些爭論和所重視的分配不均不同面向有關：金融業所扮演的角色加重，可能和中層人口的工資兩極化不太有關係，卻和頂層的所得與財富增加大有關係。此外，在不同的時間，不同的力量扮演不同的角色。

比方說，全球化可能在二○○○年之後扮演較為重要的角色，重要性遠高於之前十年。

不過，經濟學家日益形成共識，認為很難將不同力量所扮演的角色切分得一清二楚。我們不可能執行對照實驗，觀察如果其他每一樣事情都相同，工會力量增強會使分配不均發生什麼事。此外，各種力量會有交互作用：全球化的競爭力量（威脅將工作移往別處）在減弱工會的力量方面，一直有相當大的影響力。

在我看來，有不少辯論都已離題。重點在於，美國及世界其他國家的分配不均已經上升到不容忽視的地步。

偏向技術性勞工的科技變動可能是目前分配不均問題的核心，尤其是對勞動市場的兩極化來說。但即使如此，我們也不可坐視不管，接受那樣的結果。貪婪也許是人性中天生的一部分，但並不表示我們什麼事情也沒辦法做。

我們可以且應該管制銀行、禁止掠奪性貸款、要他們為詐欺行為負起責任，並且懲罰其濫用獨占力量。力量較強的工會和較高的教育程度也可以緩和偏向技術性勞工的科技變動帶來的影響。甚至於科技變遷也不是不可避免會繼續往那個方向走：要求企業為它們的生產作業對環境造成的影響付出代價，也許能夠鼓勵企業從偏向技術性勞工的科技變動，轉向節省資源的科技變遷。

低利率可能鼓勵企業安裝機器人，取代容易例行化的非技術性工作。所以，不同的總體經濟和投資政策，有助緩和我們經濟的去技術化步調。

同樣地，雖然經濟學家對全球化在分配不均升高一事上扮演的確切角色莫衷一是，我們仍然呼籲要注意，全球化不對稱會使勞工處於特別不利的地位；我們可以設法將全球化趨勢管理得更好，也許能因此降低分配不均。

我們也說過，金融業占美國總所得的比例成長如何造成分配不均升高；一方面在頂層創造財富，另一方面是在底層製造貧窮。蓋爾布雷斯（Jamie Galbraith）曾經指出，金融業較大的國家，分配不均較高，而這樣的關係並非偶然。我們談過解除管制，以及隱藏與公開的政府補貼如何扭曲經濟，不只使得金融業壯大，也增進其將錢從底層挪到頂層的能力。我們不必確切知道，分配不均有多高的百分比應該歸因於經濟金融化增加，才能了解政策需要改變。

造成分配不均的每項因素都必須處理，而且要特別強調直接造成經濟衰弱的部分，例如獨占力量和扭曲性的經濟政策持續存在。分配不均已經根深柢固於我們的經濟體系之中，需要全盤處理（將於第十章更完整地說明）以連根拔除。

不同的分配不均模型

我們在這章解釋了不同的分配不均理論，其中，有些分配不均似乎比較「有道理」，也就是頂層的所得看起來比較像是他們應得的，而抑制分配不均和重新分配的成本比其他理論還要高。決定所得的「成就」模型，重點放在每個人的努力上；如果分配不均主要是努力不同的結

果，我們會很難挑它的錯，而且不給獎賞似乎不公平，也缺乏效率。本書作者序中提到的艾爾傑故事，便屬於這個傳統：超過一百則白手起家的故事中，每個故事的英雄都是靠自身努力而擺脫貧窮的。這些故事或許有一絲真理，但只是一絲而已。我們在第一章說過，扮演重要角色。

本章和上一章的中心論點也包括，分配不均不只是自然力量或者抽象的市場力量造成的結果。分配不均在很大的程度內，是政府的政策塑造並引導科技和市場力量，以及更廣大的社會力量造成的。對此，我們既抱持希望，又感到失望。懷有希望是因為這表示分配不均並非不可避免，改變政策就可望實現更有效率和更均等的社會；感到失望則是因為影響這些政策的政治程序很難改變。

有個造成分配不均的原因，尤其對底層來說，本章著墨甚少。在本書付梓時，我們仍處於經濟大蕭條以來最糟的經濟衰退之中。總體經濟管理不善，不管以什麼方式偽裝，都是主要的分配不均來源。失業者比較有可能淪落到貧窮之境，而這種人愈多，經濟不景氣的期間愈長。泡沫曾令一些窮人產生財富的錯覺，但那只是曇花一現；我們說過，當泡沫爆破，底層的財富一掃而空，因此，產生新的財富分配不均水準，並且凸顯底層的脆弱。第九章將討論美國和其他國家採行的總體經濟政策，尤其是貨幣政策，便反映出頂層的利益和意識型態。

本書的另一個主題是「有害的動態」與「惡性循環」。我們在上一章說過，分配不均升高如何造成機會較不均等，進而帶來更高的分配不均。下一章，我們將提到境遇急轉直下的更多例子，更高的分配不均如何傷害人們對集體行動的支持，這些行動能夠確保每個人因為良好的公立學校教育，而發揮潛能。我們將解釋分配不均如何造成不安，而不安本身又使分配不均升高。

第四章

分配不均的代價

我們在第一章談過，雖然每人平均GDP持續上升（二○○九年除外），多年來，美國經濟並未造福多數公民。理由很簡單，就是因為分配不均不斷升高，使頂層和其他人的差距日益擴大。第二章說過，頂層過得那麼好的原因之一就是尋租，取走比較大的一塊派，也讓派比原來該有的尺寸還小。

分配不均且不斷惡化，我們為此付出高昂代價。由於分配不均可能繼續擴大，除非我們做些事情，否則付出的代價也可能更多，尤其是底層人口恐將付出最高的代價。

普遍分配不均的社會無法有效率運作，經濟成長也不會長期穩定或者持久。當某個利益團體握有太多的力量，就會成功地促使政策對己有利，而不是提出對社會整體有利的政策。當最有錢的人利用政治力量，對其控制的企業給予高得不合理的利益，寶貴的收入就會掉進少數人的口袋，不是造福社會整體。

但是，有錢人不是憑空而來，需要有個不斷運轉的社會以維持他們的地位，並為他們的資產創造收益。富人抗稅，但社會有了稅收，才能投資以維持國家的成長。如果因為缺少稅收，使得投入教育的錢捉襟見肘，學校就無法培養聰明的畢業生，企業沒有人才可用，就難以繁榮壯大。如今，我們正在這樣的處境中，這股趨勢會扭曲一個國家和其經濟。

我們都知道，分配不均的這些極端狀況會如何演變，因為曾有太多的國家走上這條路。世界上分配不均水準最高的地區拉丁美洲，已經讓我們看見未來的樣子：公民衝突不斷、犯罪水準偏高、社會不安，凝聚力根本不存在。

本章將說明像美國這樣的經濟體，為何大部分公民的財富會下降、中位數所得原地踏步，以及最貧窮的公民一年過得比一年差。我們將先觀察分配不均對國民產出與經濟穩定造成的影響，然後探討其對經濟效率和成長帶來的衝擊。這樣的影響或是貧窮增加造成的，有些則可歸因於中產階級遭到掏空，以及頂層一％和其他人的差距日益擴大。其中，部分的影響反應在傳統的經濟機制中，有些則對政治體系與社會造成更廣泛的衝擊。

此外，我們也會探討幾個似是而非的觀念，例如「分配不均對成長有利」，以及「對分配不均採取行動會傷害經濟」等。

不穩定與產出

這次危機和當年的經濟大蕭條一樣，爆發前都見到分配不均大幅升高，或許並非偶然。當錢集中在社會的頂層，一般人的支出就有限，至少在缺少某種人為的激勵之下會是如此。這次危機爆發前的幾年內，人為的激勵來自於聯準會的政策助長住宅泡沫的形式出現。住宅泡沫製造

了消費榮景，帶給我們凡事順遂的假象，但我們很快就知道，這只是暫時的止痛劑。

錢從底層移向頂層，會減低消費，因為所得較高的人和所得較低的人比起來，消費占所得的比率較低。頂層的所得15%到25%儲蓄起來，底層則將所有的所得花掉。結果，除非別的事情發生，例如投資或出口增加，經濟的總需求會低於經濟的供給能力，而這表示會有失業存在。

失業可以歸因於總體需求不足，來自消費者、企業、政府和出口商的商品與服務的總需求不足；就某種意義來說，今天總體需求的全部不足，可歸因於分配不均到了極端狀況。我們說過，美國頂層一%的人口賺走約二○%的國民所得。如果頂層一%將約二○%的所得儲蓄起來，便只會移轉五個百分點給沒有儲蓄的窮人或中層，直接提高總體需求一個百分點。因此，頂層一%依然取走全國所得的一五%。由於金錢會再循環，實際上產出會增加約一到二個百分點。在像目前這種不景氣中，表示失業率會下降相當的數量。二○一二年初，失業率達八．三%，所以這種所得移轉可能使失業率下降到接近六．三%。如果採取更廣泛的重分配措施，例如從頂層二○%移轉給其他人，將使失業率進一步下降，成為比較正常的五%到六%。

用另一種方式來觀察，分配不均升高如何減弱總體經濟的表現。上一章，我們談到這次經濟衰退中，工資占所得百分率大幅下降；下降幅度相當於一年超過○．五兆美元。這樣的金額，遠高於美國國會通過的刺激方案。那套刺激方案估計將失業率降低二到二．五個百分點。把錢從勞工手裡取走，當然會產生相反的效果。

自偉大的英國經濟學家凱因斯（John Maynard Keynes）以來，各國政府都了解，當需求不足，也就是失業偏高時，需要採取行動以提高公共或民間支出。但頂層一%總是十分努力抑制政府支出。透過減稅，或可以鼓勵民間消費，而這正是布希總統採取的策略，在八年內三次大規模減稅，但沒有產生效果。對抗需求不振的重擔因此落到美國聯準會的肩上，以維持低通膨、高成長、充分就業。為此，聯準會降低利率、提供資金給銀行，銀行會在正常情況下將錢借給家庭和企業。

利率降低、信用供給增加，通常會刺激投資，但事情也有可能出錯。信用供給增加有時不會刺激實質的投資、帶來較高的長期成長，而是促使泡沫脹大。泡沫會導致家庭以無法持久的方式來消費，也就是舉債。當泡沫爆破，就會帶來衰退。雖然面對分配不均升高帶來的需求不足，決策官員的反應方式不見得會造成不穩定和浪費資源，但這樣的事情經常發生。

政府為應對分配不均造成的需求不振，而使得泡沫脹大和更高的分配不均。舉例來說，聯準會以低利率和寬鬆的信用供給，來因應一九九一年的衰退，結果造成了科技泡沫，使科技股價格上漲，隨之而來的是這個產業的投資大幅增加。當然有些實質的東西，例如通訊和電腦革命帶來的科技變動，撐起泡沫，但投資人不理性的一頭熱，遠遠超過可以合理解釋的程度。

政府管理失當、會計紀錄不良，以及銀行作業不誠實和能力不足，也催化了科技泡沫。銀行兜售他們明知是「賤狗」的股票；「獎勵」薪資給予執行長獎賞，要他們去扭曲會計紀錄，列出遠高於實際水準的獲

利。政府可以藉管理銀行、限制獎勵薪資、執行更理想的會計標準，以及提高保證金要求，也就是投資人買進股票時必須存入的自備款，而節制這種行為，但是科技泡沫的受益人，尤其是企業執行長和銀行，並不希望政府干預。這場盛宴長達數年之久。此外，他們也相信會有人出來善後，收拾殘局。果然，他們想的沒錯。

這個時代的政治人物也是泡沫的受益者。科技榮景期間，不理性的投資需求有助於沖抵分配不均居高不下所製造的經濟疲軟，使得柯林頓時代成為繁榮的年代。從資本利得和泡沫產生的其他收入課得的稅收，甚至讓國家財政看起來相當健全，而且政府在某種程度內還可以宣稱自己「居功厥偉」，經濟才能運作得那麼好。柯林頓的金融市場管制解除政策，以及降低資本利得稅率，提高科技股的投機報酬率，無異是在火上加油。

直到科技泡沫終於爆破，企業的資本需求顯著降低，尤其是科技公司，經濟陷入衰退，我們需要別的事情來重新點燃經濟。布希成功地透過國會降低富人的稅負，股利稅率從三五％降為一五％，資本利得稅率從二○％進一步降為一五％，並且逐步取消遺產稅。由於富人會將很大一部分所得存起來，所以，減稅對經濟的刺激有限。事實上，正如我們接下來要談的，減稅反而容易收到一些不利的效果。

企業都知道，股利稅率不可能永遠那麼低，因此，他們有很強的誘因，在許可的範圍內儘量發放股利。但這也表示，留在手上的現金準備較少，一有投資機會很難立刻掌握。然而，不動產之外的投資不升反降，和那些右派人士的預測恰好相反。同樣地，降低遺產稅也可能使支出減少。富人現在可以安全地存下更多錢，留給子孫花用，捐錢給慈善公益組織的誘因也同樣降低，導致公益慈善組織能夠實踐良好理念的金錢因此縮水。

令人吃驚的是，聯準會和當時的主席葛林斯班並沒有從科技泡沫中得到教訓。部分原因在於，「分配不均」的政治不允許採取不同的策略，不同的策略可以在不製造另一個泡沫的情形下，使經濟活轉過來，例如降低窮人的稅負，或者增加亟需的基礎設施支出。希望看到政府規模縮小到無力實施累進稅率或重分配政策的人，很討厭用不同的策略取代國家現在走的「不顧後果」途徑。相反地，低稅率、管理鬆弛，以及遭到扭曲和機能不良的金融業被動用來拯救經濟，暫時收到效果。

然而，聯準會卻在無意間製造了另一個泡沫。這個泡沫在短暫的時間內，比上一個泡沫有效，但長期而言卻更具破壞性。聯準會的領導人卻不認為它是個泡沫，因為根據他們的意識型態，市場永遠具有效率，所以不可能有泡沫存在。看起來，住宅泡沫的效果比較好，因為它不只引誘一些科技公司支出，更引誘了數千萬家庭花錢，只因為他們覺得自己比以往有錢。光是一年之內，房屋淨值貸款和抵押貸款就接近一兆美元，其中大多用來消費。結果，這個泡沫更具破壞性，不僅使得數千萬家庭的財務狀況岌岌可危，也讓數百萬美國人失去房子，另外還有數百萬人必須終生為財務奮鬥。

舉債過度的家庭和過剩的房地產，多年來已經成為經濟的重擔，而且將來更多年還會如此，造成失業和龐大的資源浪費。科技泡沫過後，至少留下一些有用的東西，例如光纖網路和新技術，可以做為經濟力量

的來源。住宅泡沫過後，只留下粗製濫造的房子，座落在不適當的地點，也不符合國家所需，因為大部分人的經濟狀況每況愈下。這是長達三十年、從一場危機跌跌撞撞到另一場，卻沒能學到教訓的最高潮。

一個民主國家如果分配不均的程度很高，政治也可能失衡。失衡的政治管理失衡的經濟，這樣的組合十分危險。

解除管制

除了極端的分配不均造成政治失衡，還有第二種方式會導致不穩定，就是解除管制。然而，解除管制在許多國家經歷的不穩定中，扮演中心要角。允許企業不受拘束，尤其是金融業，完全符合有錢人的短視利益，所以，他們千方百計運用自己的政治實力、塑造觀念的力量，先在航空業和其他運輸領域，然後是電信業，最後更在最敏感的金融業推動管制解除。

管制指的是，為了讓系統運作得更好，所設計出的一些遊戲規則，以確保競爭、防止濫用、保護不能保護自己的人。否則，上一章所說的市場失靈，也就是市場未能產生高效率的結果，便會層出不窮。倘若在金融業，將會看到利益衝突、過多的信用、過高的槓桿、過度的冒險和泡沫。只不過，企業的人卻相信「不受節制，獲利才會增加」。他們想的不是廣大且長期的社會和經濟影響，而是自己較為狹隘、短期的私利，也就是馬上就能到手的利益。

經濟大蕭條之前也有類似漫無節制的現象。經濟大蕭條之後，美國實施一些強大的金融管理措施，包括一九三三年的「葛拉斯—史提格爾法」（Glass-Steagall Act）。這些法律的執行成效不錯，為美國建立穩定的環境。在法案通過實施之後數十年，美國經濟避開了曾令許多國家引以為苦、不斷發生的金融危機。一九九九年解除這些管制之後，漫無節制的現象以更大的力量捲土重來，銀行家們很快就利用科技、金融和經濟的進步圖利自己。他們的創新手法包括提高槓桿，以規避僅餘的管制；用新的方法承做掠奪性貸款，也用新的方法欺騙不知情的信用卡使用者。

經濟衰退和其他經濟不景氣造成資源運用不足，因而蒙受的損失十分龐大。由民間部門造成的這場危機，浪費的資源高於任何民主政府。金融業宣稱，其創新帶來更有生產力的經濟，儘管找不到任何證據支撐這樣的說法，毫無疑問的是，它造成不穩定和分配不均。就算三十年來，金融業使得成長提高○．二五％，高於金融業最誇大的支持者所宣稱的水準，也無法彌補其不當行為所製造的損失。

我們看到，分配不均如何透過政府解除管制，以及在總體需求不足時採取的政策，加深不穩定。兩者都不是分配不均的必然後果。如果民主制度運作得好一點，或許可以抗拒解除管制的政治要求，並且以能夠增進永續成長、而非製造泡沫的方式，來因應總體需求不振。這種分配不均還有其他不利影響，例如提高風險。企業厭惡風險，這代表他們在承受風險的時候會要求補償。沒有補償，企業就會減少投資，於是，經濟成長就會降低。

在二○○八年爆發全球金融危機之後，全球日益形成一個共識，同意

分配不均會造成不穩定，而不穩定又會助長分配不均。IMF是負責維持全球經濟穩定的國際機構，我曾經強烈批評它不注意本身政策對窮人造成的後果。IMF遲遲才承認，要履行它的責任，就不能忽視分配不均。IMF在二○一一年的研究報告做成結論說：「我們發現，成長期間較長和所得分配較為均等，兩者高度相關。因此，在比較長的期程內，降低分配不均和維繫成長，可能是一體的兩面。」同年四月，前總裁史特勞斯|卡恩（Dominique Strauss-Kahn）強調：「就業和分配平均最終將是經濟穩定和繁榮、政治安定與和平的基石。這是IMF所肩負使命的核心，必須置於政策綱領的核心。」

經濟效率和生產力低落

分配不均嚴重，除了將導致不穩定的成本增加，也會因為其他幾個理由，造成經濟效率和生產力下降。以下，我們將依序討論「對社會普遍有利的公共投資和公共教育得到的支持降低」、「法律和政府管理大幅扭曲經濟」，尤其是尋租，以及對勞工士氣和「跟左鄰右舍比排場」問題的影響。

降低公共投資

目前的經濟論點強調「民間部門做為經濟成長引擎」所扮演的角色，我們很容易了解原因。當我們提到創新，便會想到蘋果（Apple）、Facebook、Google，以及改變我們生活的許多公司，但在這些公司背後，有公共部門的影子。也就是說，這些公司能夠成功，整體經濟能夠生存，非常仰賴運作良好的公共部門。世界各地都有頗具創意的創業家，但不管他們有無能力將創意付諸實現、開花結果、把產品成功送進市場，會使一切大不相同的就是政府。

政府會訂定基本的遊戲規則、會執行法律。推而廣之，政府提供軟硬體基礎設施，讓社會和經濟能夠運作。如果政府不提供道路、港口、教育或基礎研究，或者緊盯著其他人做好這些事情，或至少提供良好的環境，讓某些人能夠去做，那麼，一般企業就無法欣欣向榮。經濟學家稱這些投資為「公共財」（public goods）。

現代社會需要集體行動，合全國之力展開這些投資；從中而得的廣泛社會利益，也不能被任何民間投資人所占。這就是為什麼，一旦將這些留給市場自行運作，將造成投資不足的原因。

美國和全世界都因為政府出資的研究而大受其益。過去數十年間，經由州立大學和農業技術推廣服務進行的研究，對農業的生產力增長大有助益。今天，政府資助的研究，仍持續促進資訊科技革命，以及生物科技的進步。

數十年來，美國苦於基礎設施、基礎研究和所有層級的教育投資不足。由於兩黨取得共識，準備縮減赤字，加上眾議院拒絕增稅，將來還會進一步縮減教育、基礎建設等公共財。儘管有證據顯示，這些投資對經濟的提振作用遠遠超過民間部門的平均報酬率，而且肯定高於政府的資金成本，相關投資還是要縮減。事實上，一九九○年代的繁榮，正是

靠之前數十年的創新終於在我們的經濟中開發結果，而支撐起來的。但是，民間部門能夠用於新一代的轉型性投資日益枯竭。應用創新有賴於基礎研究，但我們做得不夠多。

我們未能進行這些極為重要的公共投資，並不讓人驚訝，這正是財富分配一面倒的結果。一個社會的財富分化得愈厲害，富人愈不願意把錢花在公共需求上，因為富人不需要依賴政府興建停車場、投資於教育或醫療照護或個人安全，他們能夠自行買到所有這些東西。在這個過程中，富人漸漸和一般人疏遠。

有錢人擔心政府太過強大，以至於可能取走他們的一些財富，投入公共投資，好對公眾利益有所貢獻，或者用於幫助底層的人，來調整社會的失衡。最有錢的美國人可能會抱怨美國政府管太多，但事實上，更有許多人覺得美國政府沒有善盡職責：過分僵化，而無法重新分配；過度分化，除了降低稅率，什麼事也不能做。

機會的終點

由於我們對包括公共教育在內的公眾利益投資不足，才會出現第一章所說的經濟流動性下降，這又對美國的成長和效率產生重大影響。每當我們降低了機會的均等，就無法以最具生產力的方式利用國家最寶貴的資產，也就是我們的人民。

前面各章談到，如今父母的所得愈來愈重要，因為大學學費上漲的速度遠比所得增加要快，尤其是教育七成美國人的公立大學。可能有人會問：擴大學生貸款計畫不是可以彌補缺口嗎？遺憾的是，答案是否定的。同樣地，金融業難辭其咎。今天，市場存在一組反誘因，加上法令沒有禁止濫用，所以學生貸款計畫非但沒有提升窮人的希望，反而經常使他們進一步陷入貧困。金融業成功地通過法律條款，規定學生貸款在破產時仍不可免除，這表示放款機構不會有誘因去注意貸款學生所念學校，是否真正提供了能夠增進他們未來收入的教育。

在此同時，私立學校薪酬優渥的高階主管也成功粉碎一些人主張的高標準。有些人認為，某些學校剝削窮人和資訊不足的人，收了學費，卻沒有提供適當的教育，讓他們能夠找到工作以償還貸款。像這樣的學校，不應該具備申請學生貸款的資格。年輕人眼見債務負擔如何壓垮父母的生活，不願辦理學生貸款，是完全可以理解。儘管如此，還是有人得辦理學生貸款來支應學費，平均每位大學畢業生負擔的債務超過兩萬五千美元。

可能還有另一項因素使得社會流動性降低，而且會造成美國的生產力長期下滑。中層和底層家庭因為忙於生計，必須工作更長的時間才能過日子，使得家人相聚的時間減少，父母也比較無法督導子女的功課。同時，家庭的開銷必須有所妥協，儘管他們沒說，其中之一便是減少投資於子女。

扭曲的、管制較少的經濟

前面幾章的一個中心主題，聚焦於美國經濟中的分配不均，不少都

歸因於尋租的結果。最簡單的租金形式，就是從我們這些人重分配到尋租者那裡。當石油和礦業公司，成功地以低於應有水準的價格取得開採石油和礦物的權利，就會發生這種事。單是二○一一年，花在遊說上的錢就超過三十二億美元。

此外，尋租本身帶來的資源浪費降低了國家的生產力和福祉，扭曲了資源的配置，使得經濟變得孱弱；為了取得比較大的一塊派，所做的努力產生的副作用是使整塊派變小。獨占力量和特殊利益團體的優惠

稅率，確實使派變小。

「尋租」和我們經濟中的相關扭曲，規模雖然很難量化，卻明顯十分龐大。擅長於尋租的個人和企業，經常得到很大的報償，為自己的公司賺取巨額利潤。然而，這不見得表示他們的社會貢獻是正數。同樣地，為公司賺取高額利潤的銀行家，能夠得到優渥的獎賞，但正如我一再表示的，那些利潤有如曇花一現，而且和實質經濟的永續改善沒有關聯。照理說，金融業應該服務經濟的其他部分，不是榨取其他部門。

可是在危機爆發之前，所有企業利潤的四○%流向金融業。信用卡公司從交易費用抽走的錢，比商店從銷售產品得到的利潤要多；刷個卡、啟動一些電子流程，所花成本不過幾美分。金融公司不費吹灰之力賺進的錢，就和商店管理複雜的營運活動，努力以低價供應各式各樣食品賺的一樣多。

尋租以許多方式扭曲我們的經濟，將國家最寶貴的資源，也就是人才，配置錯誤，當屬其中最嚴重的錯。以前，聰明的年輕人會被吸引到各式各樣的專業，有些人服務別人，例如：醫療、教書或公職；有些人會努力擴大知識的疆界；當然，也總是有些人會踏進商界。在危機爆發之前，美國愈來愈多一流人才選擇金融業。由於金融業有那麼多才華洋溢的年輕人加入，這個部門的創新層出不窮並不叫人意外。只不過，許多的「金融創新」都是設計來規避政府的管理，完全比不上實質的創新，而且實際上會降低長期的經濟表現。

金融業不是經濟中唯一的尋租者。經濟中許多重要部門的競爭程度相當有限，尋租行為猖獗，到了令人瞠目結舌的地步。前面幾章曾經談過高科技產業，例如微軟公司，健康照護和電信業是引人注意的另外兩個產業。由於藥品價格遠高於生產成本，因此製藥公司砸下很多錢說服醫生和病人使用，這樣的做法是划得來的，怪不行銷支出多到超過研究支出。而且，不少所謂的研究其實是尋租，例如製藥業者有樣學樣，生產類似的藥物，分食同業公司暢銷藥品的高利潤。倘若所有的錢都投入真正的研究和真正的投資，以提高國家的生產力，我們的經濟將會多麼有競爭力，創造多少工作機會。

每當因為獨占力量而產生租金，經濟就會被大幅扭曲。這時，產品的價格太高，引起從獨占產品到其他產品的移動。即使是像美國這樣堪稱「高度競爭的經濟體」，若干產業似乎繼續坐收過高的利潤，真讓人驚訝。美國的健康照護是幾乎所有先進工業國家中最糟的，可是平均每人健康照護支出，以及健康照護支出占GDP的百分比，遠高於其他國家。雖然，造成健康照護體系這種效率不彰的原因有許多，尋租確實影響不小，尤其是健康保險公司和製藥公司的尋租。

另一方面，當競爭程度非常有限，競爭的真正影響往往是浪費，因

為競爭者會爭相決定由誰剝削消費者。因此，高利潤不是尋租的唯一跡象。事實上，企業之間遭到扭曲的寡頭競爭，甚至會導致租金消失，而不是提高經濟效率；當高於正常報酬的利潤跌為零或者接近零，或者回到正常的資本報酬水準，並不見得是經濟非常有效率的證據。我們看過花大錢招攬信用卡或行動電話顧客的尋租證據，目標是盡快剝削顧客儘量多的錢，收取既難以理解、又難以預測的各項費用。業者非常努力讓顧客很難比較使用某張信用卡相對於另一張信用卡的成本，因為如果容易比較，就會增進競爭，而競爭會侵蝕利潤。

有些國家成功地抑制反競爭，和在這些國家相比，企業在美國必須支付高得多的費用給信用卡公司。企業負擔較高的成本會轉嫁給消費者，因而降低生活水準。行動電話的情形也一樣。和成功創造真實競爭的國家相比，美國人支付較高的行動電話費率，享受的服務卻較差。

尋租者造成的扭曲有時比較細微，沒有明顯反映在GDP下降上。這是因為GDP沒有評估成長的永續力，無法適當地捕捉對環境造成的成本。當GDP是來自取用地底挖出的資源，我們應該指出國家的財富有所減損，除非，財富再投資於地上的人力資本或實體資本，但是我們的衡量指標並沒那麼做。從耗用魚群或地下水而來的成長只是曇花一現，但我們的衡量指標沒有這麼告訴我們。我們的價格體系有瑕疵，因為它沒有準確反映環境資源的稀有性。由於GDP是根據市場價格計算而來，我們的GDP衡量指標本身也有瑕疵。

煤和石油等產業希望GDP就用這種有瑕疵的方式計算，不樂見天然資源的稀有性或對環境造成的傷害被換算成價格，因此，反對GDP衡量指標加以調整，以反映永續力。這類企業對環境造成成本，我們卻不向他們收費，實際上等於提供隱藏性補貼，與產業從有利的租稅待遇和以低於公平市場價格取得資源的其他贈與，幾乎沒有差別。

我在柯林頓總統任內擔任經濟顧問委員會（Council of Economic Advisers）主席時，曾經嘗試要美國發表「綠色GDP帳」，以反映我們的資源耗竭和環境退化情形。煤礦業者清楚這代表什麼意思，於是動用他們在國會的強大影響力，揚言切斷參與定義綠色GDP的議員資金來源，而且不限於這項計畫。

當石油產業努力展開更多的近海鑽探作業，同時推動立法「允許業者免於承擔漏油的全部責任」時，這樣的行為等於在要求公共補貼。而且，這種補貼不只是給予資金而已，也扭曲了資源的配置。GDP，以及更廣大的社會福祉都將因此減損。二○一○年英國石油在波斯灣的漏油事件就是明證。由於石油和煤公司用錢來影響環境法令規定，所以，我們生活在污染增多的世界中。成本顯現在美國人的生活水準降低，效益則是石油和煤公司的獲利升高。同樣地，社會報酬與私人報酬也脫鉤。環境惡化、生活水準降低，社會報酬可能是負數，而私人則獲得巨額報酬。

我們在前面兩章說過，尋租者的一個重要目標，便是影響法律和管理，使其對自己有利。如果我們可以說美國是「一％所有、一％所治、一％所享」的國家，那麼我們可以更有自信地說，美國是「律師所有、律師所治、律師所享」的政府。美國歷來的四十四位總統中，有二十六位當過律師；眾議院有三六％的議員擁有法律相關背景。即使他們不是

狹隘地追求律師的財務利益，也可能成為「認知俘虜」。

法律架構理應提供誘因給個人和企業，使他們不致表現壞行為，而使我們的經濟更具效率。但是，我們設計的法律體系有如軍備競賽，雙方的主角都十分賣力，要贏得對方，表示必須花費比對方多的錢，因為優秀和聰明的律師十分昂貴。輸贏往往不是由案件或議題的價值決定，而比較常由口袋的深度決定。在這個過程中，也由於不斷採取行動以影響訴訟結果，以及一開始便防止訴訟產生，而使資源遭到很大的扭曲。

美國社會的好訟成性對總體經濟產生的影響，可以由一些研究看出：律師（相對於人口）較少的國家，經濟成長得比較快。另一項研究指出，社會中律師的百分率高，較易使人才離開創新活動，例如工程和科學。這樣的發現，和我們先前談到的金融業影響一致。

再說清楚一點，由於金融業和更廣大的企業成功地避開了保護一般公民的政府管理，法律體系往往是窮人和中產階級所擁有的唯一保護來源。但是，我們並沒有一個高社會凝聚力、高社會責任水準和政府管理良好的法律體系，保護我們的環境、勞工和消費者，而是維持了一個非常昂貴的「事後問責」體系，太過依賴事後對那些造成傷害的人施予懲罰，而不是防患未然，在傷害造成之前就限制相關的行動。

企業在與社會其他人的爭戰中，成功擊退了對其不利的政府管理，卻遇到律師這個對手。雙方都花費很多錢進行遊說，以確保他們能夠繼續抽租。在相互加碼的過程中，似乎形成一種制衡力量，抑制企業的行為。雖然，比起任由企業制定規則相互制衡的結果當然比較好，但是這種體系的成本實在太高昂。

影響政治的那一％人口，不只扭曲了我們的經濟，甚至鼓勵經濟去做不該做的事。政府一而再、再而三對銀行紓困，等於鼓勵銀行去冒過高的風險，正是最明顯的例子。

許多人表示，外交政策被富人扭曲的成本更高。伊拉克戰爭會爆發，主要原因是覬覦伊拉克的石油，布希圈內人，包括副總統錢尼（Richard Cheney）的哈里伯頓公司（Halliburton Corporation）可能獲得龐大利潤，而不是布希決心要消滅一位獨裁者。頂層從戰爭得到的利益，可能高得驚人，付出的成本卻是低得不成比例。頂層一％的人很少從軍，因為志願役軍人的待遇不足以吸引他們的子弟。國家打仗的時候，最富有的階級感受不到稅賦提高的痛，因為國家會借錢充當軍費，一旦預算吃緊，被刪除的是中產階級的稅賦優惠和社會福利，富人享有的優惠租稅待遇和許多租稅漏洞仍然毫髮無損。

外交政策是平衡國家利益和國家資源的策略。由於頂層一％大權在握，不必支付戰爭的代價，所以將平衡和節制的觀念完全拋諸腦後，使得一般人冒的險無上限，企業和承包商卻有利而無損。在世界各地方，承包商喜歡興建道路和建築，尤其是如果他們的政治捐獻捐對人的話，可以獲得龐大的利益。同理，對美國承包商來說，軍隊是超乎想像的肥羊。

效率與工資

本章的中心主題在於，美國社會的分配不均起因於私人獎酬不同於

社會報酬，儘管有「占領華爾街」這種鼓舞人心的行動，人們普遍接受這樣的分配不均水準，使得美國很難採行有效的政策。總體經濟不穩定、產業解除管制，以及有關基礎設施、公共教育、社會保障和研究投資不足，在在見證政策失能。

我們用一個完全不同的理由來解釋，為什麼高度分配不均會使得經濟無效率和生產力低落。我們都同意，人不同於機器，必須加以激勵才會努力工作；當我們覺得受到不公平的對待時，就很難被激勵。這是現代勞動經濟學的中心信條。效率工資理論（efficiency wage theory）指出，企業對待員工的方式會影響生產力，包括支付多高的工資。事實上，這是著名的經濟學家馬歇爾（Alfred Marshall）在一八九五年寫道：「待遇高的勞工通常效率高，因此不是昂貴的勞工。」他也承認，「雖然效率工資理論很樂觀，但這對分配理論有非常複雜的影響力。」

效率工資理論再度受到重視。發展經濟學的學者們發現，營養不良的勞工生產力較低。美國在第二次世界大戰期間也發現，營養不良的士兵戰鬥效能也相對低落。教育學者已經指出，飢餓和營養不足會阻礙學習，這是為什麼學校營養午餐計畫那麼重要的原因。如今，每七個美國人就有一人處於營養不良的狀態，貧窮美國孩童的學習恐有受損之虞。

對處於經濟困頓的中低階層的人來說，現實生活裡總有無數的焦慮：會失去房子嗎？能否供養子女接受好的教育，以後才有機會出人頭地？退休之後將如何維生？對這些人來說，花費在焦慮的心神愈多，專注工作以提高生產力的精力就愈少。

經濟學家穆萊納珊（Sendhil Mullainathan）和心理學家沙菲爾（Eldar Shafir）證實，在匱乏狀況之下，做出的選擇往往導致匱乏更加惡化。此外，壓力和焦慮也會損害一個人學習新技能和知識。如果學習受到損害，生產力成長速度就會比較慢，而這對經濟的長期表現絕不是好事。

激勵員工時，必須要讓他們感覺受到公平對待。目前，勞工對工資差距不公平的感受日益濃厚。當高階主管一方面表示，必須降低工資或者必須裁員，公司才能保持競爭力，卻同時提高自己的待遇，勞工當然會認為這樣是不公平、不合理的。這會影響他們對工作的付出、對公司的忠誠、和其他人合作的態度，以及投資未來的意願。大家都知道，快樂的員工生產力也較高；如果員工認為高階主管的待遇過高，就不可能是快樂的員工。

普利斯通（Bridgestone）輪胎的個案研究，顯現令人心寒的情況。公司獲利一年之後，管理階層要求每次輪班自八小時改為十二小時，而且白天班和晚上班輪調，並將新進人員的薪資調低三○%。結果工廠生產出許多有瑕疵的輪胎，這些瑕疵品和超過一千人的死傷有關，迫使普利斯通必須進行大規模的召修。

最近，經濟學方面的實驗更證明了公平性的重要：提高自認受到不公平待遇的勞工薪水，對生產力影響很大；對自認受到公平待遇的人則沒有影響。我們可能以為，提高某些人的工資的同時，降低其他人的工資，會提高前者的生產力，降低後者的生產力，兩者正好抵消。但是經濟理論說，低工資勞工的生產力降低幅度，高於高工資勞工的生產力上升幅度，所以，總生產力是下降的。

消費主義的影響

下滲式經濟學可能是不切實際幻想，但是下滲行為確有其事。社會愈來愈多人渴望仿效收入比較高的人的生活。

經濟學家指出，相對所得與相對剝奪都很重要。對個人來說，重要的不只是絕對所得，相對所得也很重要。因此，個人也會關切自己相對於別人的消費力，也就是「跟左鄰右舍比排場」的問題，有助於解釋為什麼那麼多美國人寅吃卯糧，為什麼那麼多人願意長時間賣力工作。

多年前，凱因斯提出一個問題。數千年來，大部分人必須花費大部分時間工作，只求能夠生存。從工業革命開始，生產力的增長前所未見，人們逐漸掙脫了維持生計的枷鎖，愈來愈多人只需花費一小部分時間工作，就能滿足生活所需。問題是，人們將如何花費生產力紅利？

有的人決定享受更多休閒時間，有的人決定享用更多的產品。對此，經濟理論無法做出明確預測，但我們或可假定，理性的人會決定同時享受更多的產品和休閒時間，歐洲的情況正是這樣。美國人的選擇則是減少休閒時間、享用更多的產品。

美國高度分配不均，對別人的消費相當敏感，或許可以解釋上述現象。我們增加工作時間，也許是為了維持自己相對於別人的消費，成為習慣性的競爭，個別而言，合乎理性，但就為自己設定的目標來說，卻屬徒勞無功。亞當斯密在二百五十年前便指出那種可能性：在「追求出人頭地的普遍性競爭中，每當有人冒出頭來，就必須有人掉到底下。」雖然根據標準的經濟理論，凱因斯的問題沒有「正確」的答案，但美國的答案卻令人不安。每個人都說自己賣力工作是為了家人，但在他們賣力工作的同時，留給家人的時間卻愈來愈少，家庭生活品質反而更形惡化。

分配不均與效率取捨

我們曾經解釋過，為何分配不均對我們的經濟不好。然而，部分右派人士對此，有不同的看法。他們將重點放在誘因上。

依照右派看法，誘因是促使經濟運作不可或缺的要素，而分配不均則是不可避免的結果，因為某些人就是會生產得比別人多，任何重分配計畫必然會沖淡誘因。支持這種看法的人也表示，執著於結果的分配不均是錯的，尤其是執著於任何一年的分配不均。他們認為，重要的是「終生的分配不均」，關鍵則是「機會」。因此，效率和均等之間勢必要有所取捨。在右派人士看來，美國為了更加均等而必須付出的代價太大了，事實上，代價會高到連中層和底層，尤其是仰賴政府補助的人都會同受其害。一旦經濟轉弱，所有的人所得都會下降，稅收減少，政府的計畫當然得隨之縮水。

本章的看法恰好和右派人士相反，我認為，分配更公平，經濟才會有更高的效率和生產力。右派人士心裡想的是完全競爭的經濟體，私人獎酬等於社會報酬；我認為，經濟會有尋租行為和其他的扭曲發生。

右派人士低估了我們需要採取集體行動，以矯正普遍存在的市場失

靈，卻高估了金融誘因的重要性。由於所有這些錯誤，又使右派人士過度強調累進稅制的成本，而輕視了它的效益。

本書的中心論點之一在於，美國經濟中尋租行為普遍存在，嚴重戕害整體經濟效率。尋租經濟的特徵，就是私人獎酬和社會報酬間存在很大的差距，這正是誘因誤導了方向之故；獲得高獎酬的人，不見得是貢獻最大的人。在頂層的私人獎酬大幅高於社會貢獻時，重分配可以降低分配不均的傷害且提高效率。

拉近兩者差距、縮小尋租的範疇，並且矯正其他的市場失靈，讓整體市場運作得更好，也會同時降低分配不均、提高效率。這一切恰和右派人士堅決主張的看法相反。

另一方面，右派人士也低估了我們經濟中其他不完全現象的重要性。如果資本市場非常完全，那麼，每個人將能投資自己，直到額外的報酬等於資本成本為止。然而，資本市場絕不完全；個人不能輕易取得資本，也無法擺脫風險。

這些不完全最重要影響，就是許多家庭幾無財富，以及政府提供的教育機會十分有限，人力資本的投資不足。於是，國既是財富和所得分配高度不均，也是缺乏均等機會的社會。反之，分配日益平均、機會日益均等，將能增進國家的生產力。

此外，個人避險市場並不健全且缺乏，無法防範突如其來的重大風險，例如失業，也對資源有限的人構成沉重負擔。在缺少社會保障的情況下，個人福祉會降低，也抑制了從事高報酬和高風險活動的意願。

倘若能提供比較好的社會保障，將有助於創造較有活力的經濟。

獎勵薪資的不利影響

政治右派人士和許多經濟學家一樣，傾向於高估獎勵薪資的利益、低估它的成本。當然，在某些情況中，金錢獎勵能夠吸引人才研究棘手的問題，並且提出解決方案。

然而，獎勵薪資用在某些情況中恐怕會十分荒謬。如果心臟外科醫師的薪資高低，是取決於病人手術之後能否生存下來，或者心臟瓣膜能否用上超過五年，會讓醫師更加小心或者更為努力嗎？醫生努力確保每次手術都做到最好，理由和金錢無關。有趣的是，在某些領域中我們發現，獎勵薪資有時會收到反效果，所以，訴訟案中專家證人的酬勞不准根據判決結果來支付。

由於財務獎勵制度無法設計得十分完美，所以往往扭曲行為、過度強調數量，以及不重視品質。因此，大多數的產業都不會採用金融業那種簡單、會造成扭曲的獎勵辦法來酬賞其執行長。相反地，他們會考慮相對於類似職位的其他人的表現，同時評估長期的績效和潛力。獎酬經常以升遷的形式給予，並假設即使缺乏「獎勵薪資」，員工也會盡最大的努力，高階主管尤其如此。

獎勵薪資，尤其是金融業用的那套方法，可以用來說明薪酬會造成多大的扭曲。銀行家因此而有誘因去追逐過高的風險、行為短視，以及採用欺騙和不透明的會計手段。年頭好的時候，銀行家可以抱著高額的利潤回家；壞年冬的時候，便將虧損留給股東去扛；真的快要混不下去

了，爛攤子就丟給債券持有人和納稅人。

尤其在經濟大衰退之後，銀行靠著大眾提供的呼吸器維生時，情況更是令人感到憤怒。前面說過，政府等於遞給他們空白支票，以接近零的利率借錢給他們，他們再拿錢去「投資」報酬率高得多的債券。

位銀行家朋友告訴我，如果政府願意以那些條件借錢給他，任何人，就連他十二歲的孩子都能大賺一筆。銀行家居然把這樣獲得的利潤，看成好像是靠自己才華賺來似的，仍舊理所當然地領取早已習以為常的高薪。

獎勵薪資制度的不當，除了銀行家們的薪水，認股權也是大有問題。情況好的時候，高階主管拿得多；股價下跌時，他們卻沒有承受等量的損失。此外，認股權也鼓勵不誠實的會計實務，讓公司看起來好像經營得不錯，確保股價繼續上漲。

為此，企業積極發揮創意，採取不誠實的會計實務。一種做法是針對認股權本身做帳，讓股東不知道他們的股票會因為新發行的認股權而沖淡多少價值。當美國財務會計準則委員會（Financial Accounting Standards Board，名義上獨立的機構，負責訂定會計標準）在證管會和經濟顧問委員會的支持下，試圖強迫企業對其給予高階主管的利益提供誠實的會計帳目時，企業執行長個個暴跳如雷，顯示他們心虛而意圖欺瞞。擬議中的改革並不要求企業放棄認股權，只是要求企業以股東容易理解的方式揭露公司給了高階主管什麼。目的只是希望提供更充分的資訊，讓市場運作得更好。

由於會計標準影響市場對企業未來展望的看法，企業也需要一套標準，才能讓自己看起來經營得不錯，所以我們設立了一個獨立機構，負責訂定這些標準。但是，企業接著打出王牌，也就是用他們的政治影響力，讓資深政府官員介入，在本來應該獨立且不具政治色彩的過程中，繼續維持企業的欺騙行為。

事實上，如果一個人真的有心獎勵，而非意在欺瞞，大可設計出不同的薪酬制度。良好的獎勵制度也許應該根據公司相對於業界其他公司的表現發給薪資，但極少公司這麼做。由此可見，他們不是不了解什麼叫做獎勵，就是對設計和績效有關的獎酬結構不感興趣，或兩者兼而有之。缺乏設計良好的薪酬辦法，反映了另一種市場失靈：企業治理不足，允許高階主管有圖利自己的空間，包括訂定自肥的薪酬制度，而不是對社會或甚至對股東有利。

到目前為止，我對獎勵薪資的批評，都在傳統的經濟分析範疇之內。所謂獎勵，就是要激勵人，比方說，激勵他們賣力工作。心理學家、勞工經濟學家和其他的社會學家，曾經詳細研究哪些因素會激勵人們，而經濟學家似乎在許多地方大錯特錯。

和外在獎酬（金錢）比起來，內在獎酬（把工作做好而得到滿足）往往會對人產生更好的激勵作用。舉個例子來說，兩百年來，不少科學家的研究和觀念都是為了使我們的生活改頭換面，而不是為了追求財富。對他們來說，最重要的是探求真相、動腦筋思考的樂趣，並且從中得到成就感及同儕認可。當然，這並不表示他們會拒金錢於門外。況且，如同前面說過的，一個人如果滿腦子想的都是自己和家人的下一餐在哪裡，就會因為分心而無法做好眼前的工作。

在有些情況下，專注於外在獎酬（金錢）反而會減損努力。大部分老師會進入教育，不是為了金錢，而是因為他們喜愛孩子，樂意獻身教學。最優秀的教師如果進入銀行業服務，可能賺到遠高於目前的收入。如果有人認為，只要多給老師五百美元或一千五百美元，他們就會更加用心教書，這樣的說法簡直是在侮辱老師。事實上，獎勵薪資反而會腐蝕人心，因為這會提醒老師自己的待遇有多低，見錢眼開的人可能受不了誘惑而另尋待遇較好的工作，留下只能擔任教職的人。同時，如果老師認為自己的待遇很差，將會傷害士氣，而產生不利的誘因效應。

有個常聽到的故事，也證實了前述的看法。有家日間托兒所遇到一個問題：有些父母總是無法準時接孩子，於是決定要加以收費、提供誘因，激勵父母準時來接孩子。結果，許多父母，包括那些偶爾遲到的人，本來都會想方設法準時接小孩；基於社會壓力，他們會想做「正確的事」，也就是儘量準時接孩子，即使不能每次都準時來接。收取費用之後，把這樣的社會義務轉化成金錢交易，使得父母不再覺得負有社會責任，而是改為評估遲到的效益高於或低於罰金。如此一來，遲接小孩的情形反而增加。

標準的獎勵薪資給付方式還有另一個缺點：大部分雇主認為，團隊合作是公司經營成功絕對不可或缺的，然而個人的獎勵可能傷害這種團隊合作。因為除了建設性的競爭，還會產生破壞性的競爭。相較之下，根據「團隊績效」而支付薪資可以促進合作。說來諷刺，標準的經濟理念總是鄙視這種獎酬制度，認為個人將失去誘因。一般來說，個別努力對團隊的績效影響微乎其微。

經濟理論未能準確衡量團隊獎勵的效果，原因就在於它低估了人際關係的重要性；個人會努力工作，以取悅團隊中其他人，同時他們也相信這是該做的事情。另一方面，經濟學家也高估了個人的自私，因此，由員工擁有的公司在遇到危機時，表現得比較好，裁員人數也比較少，也就不會讓人感到驚訝了。

標準經濟理論談到行為時，是以理性個人主義為主流方法。他們相信，每個人評估每件事情所採取的觀點，都不會注意別人做了什麼事、他們得到多高的待遇，或者受到怎麼樣的對待。羨慕、忌妒等人的情緒，或者公平的感覺並不存在，如果存在，在經濟行為中也沒有占得一席之地；就算確實出現，也不應該理會。經濟分析應該忽略這些的存在而往前推進。對非經濟學家來說，這樣的方法似乎毫無道理，對我來說也是。前面說過，個人如果覺得受到不公平的對待，有可能減少努力，而團隊精神則可以激勵士氣。事實上，這個為美國的短期金融市場量身打造、以個人為中心的經濟學，正傷害經濟裡的信任與忠誠。

簡單說，政治右派主張獎勵薪資是美國維持高生產力水準之必須，但實際的情形恰好相反，許多公司採用的獎勵薪資辦法，製造了更高的分配不均，反而對生產力不利。

高估累進稅制成本，低估其效益

政治右派不只低估分配不均的成本，忽視市場扭曲所能帶來的影響，也放大了透過累進稅制矯正分配不均的成本，同時貶抑公共支出的

效益。

舉例來說，雷根總統曾經宣稱，降低稅制的累進程度可以帶來更多稅收，因為儲蓄和工作會增加。他錯了，降稅後稅收實際上顯著降低。布希總統的減稅措施，結果也沒有比較好；他的措施和雷根一樣，只是使赤字升高而已。柯林頓總統提高頂層的稅率，美國反而經歷一段快速成長的時期，分配不均略為下降。當然，政治右派講得沒錯：如果邊際稅率接近一○○％，誘因會顯著減低。但是上述的例子告訴我們，我們還離這水準很遠。

事實上，加州大學的教授薩茲（Emmanuel Saez）、巴黎經濟學院皮克提（Thomas Piketty），以及麻省理工學院經濟系的史坦契瓦（Stefanie Stantcheva）審慎探討了提高稅負的誘因效應和降低分配不均的社會效益之後，估計頂層的稅率應該訂為七○％左右。這也是雷根總統開始為富人謀求福利之前的水準。

但我相信，這些數字也未能充分反映加重累進稅制的效益，理由有三。第一，我們先前指出，提高公平性可以提高生產力，而上述學者的計算和大部分經濟分析一樣，忽視了這點。

第二，人民覺得經濟和政治體系不公平，傷害到他們的信任，而信任是社會運作所不可或缺的要素。下一章將更詳細說明美國的分配不均及其擴大的方式，如何傷害到信任，以及信任降低如何削弱我們的經濟和民主。加重累進稅制或許對恢復信心、相信體系公平，能有一些貢獻，而這將帶來龐大的社會效益，包括有助於經濟成長。

第三，上一章說過，稅制缺乏累進效果，包括總統候選人羅姆尼在內的頂層稅率偏低，主要來自稅制的特別條款，例如資本利得稅偏低、資本利得的定義廣泛，以及企業和個人所得稅充滿漏洞。這些因素扭曲了經濟，也降低了生產力。我們說過，那麼多美國公司不必繳什麼稅的原因之一，在於其海外子公司將所得匯回美國國內後才需要課稅，該項條款無異鼓勵這些公司投資海外，而不是投資美國。消除這些條款，可望提高累進效果和強化美國經濟。此外，由於頂層的收入來自尋租收入，倘若針對這些租金下手，我們大可以加重累進稅，卻不致對誘因產生任何不利影響。

降低富人的稅負，使赤字和國家債務大幅升高的另一個負面影響是製造了壓力，導致政府減少教育、技術和基礎設施方面的投資，而右派人士低估了這些公共投資的重要性。公共投資不僅直接產生高報酬，也能做為高報酬的民間產業投資的基礎。我們曾經提到，政府投資於研究與技術所做的貢獻，包括十九世紀第一條橫跨北美的電報線，以及二十世紀打造出網際網路和第一個瀏覽器。

最近的研究顯示，第二次世界大戰前，是生產力高度成長的時期，奠定了後來生產力持續成長的基礎。其中的理由之一，便是政府投資於道路。這種公共投資只能透過課稅，才能取得永續性的資金，以目前分配不均的水準來看，我們確實需要設計良好的累進稅制。和累退稅制比起來，累進稅制造成的扭曲效果較低。企業執行長不會因為一年帶回家的薪水從一千兩百萬美元降為一千萬美元，就減少努力。

總之，由於社會中巨大的分配不均，對頂層一％的少數人課稅，可以獲得大量的稅收，縱使讓社會的某些生產性活動有所損失，但和針對

多數人課徵較高稅率以籌措同樣金額的錢相比，所產生的影響一定小得多。

結論

如果今天貧窮的人明天就能富有，或者獲得真正均等的機會，分配不均的不利影響或許會比較小。就在「占領華爾街」運動吸引人們注意到分配不均日益升高的時候，政治右派人士以幾乎自豪的態度表示：他們和相信結果均等的民主黨不同，始終致力於機會的均等。領導眾議院預算委員會的威斯康辛州共和黨議員瑞恩（Paul Ryan）竟然表示：「我們不要將注意焦點放在重分配上，應該將重心放在向上流動性。」

這樣的觀點反映出兩個事實面的問題。第一，此話的言下之意是說，我們在結果均等方面失敗了，機會均等卻表現成功。其實不然。第二個問題是，累進稅制主張的是結果均等。正如蔡特所說，民主黨其實不是主張結果均等，而只是主張政策應該「離開使所得分配不均激升、政府的改善努力微乎其微的原地」。

或許最根本的一點是：沒有一個人是靠自己的努力成功的。開發中國家有許多聰明、努力、活力充沛的人仍然貧窮，不是因為他們缺乏能力或者努力不夠，而是因為他們在運作不良的經濟體中工作。一直以來，美國人都受益於舉國集體努力而發展出來的基礎設施與機制，然而頂層一％正試圖取得這個體系所帶來的利益中的大部分，為此，他們寧願摧毀整個體系，也要保住現在擁有的利益。

我們為分配不均付出很高的代價，而分配不均正使經濟受到愈來愈大的傷害，包括生產力降低、效率降低、成長降低、不穩定升高。降低這種分配不均的衝擊，遠遠超過可能需要承受的任何成本。我們已經找出分配不均的成因與影響，更重要的是，我們已經證實「較高的分配不均和較低的成長有關」。

長久以來，美國以身為公平的社會自豪，每個人都有出人頭地的均等機會，但是今天的統計數字告訴我們的卻不是這麼一回事。美國的窮人或甚至中產階級躋身頂層的機會，低於歐洲許多國家。頂層一％對社會造成最大的負擔是：侵蝕了我們的認同感。由於分配不均會使經濟變弱，大多數人向上流動的機會更加黯淡。

除了喪失認同感、使經濟衰弱，美國的分配不均還製造了另一個問題：民主瀕臨險境。接下來兩章將探討這個議題。

第五章

岌岌可危的民主

我們已經了解，美國和其他國家的分配不均情況，不是自發地從抽象的市場力量中產生，而是被政治塑造與強化出來的。政治，成為爭奪國家經濟大餅的戰場。

在這個戰場中，一％始終是贏家。然而，民主政治不應該這樣；在一人一票的體系中，每個人都應該被納入考量。經濟大衰退之後，人們不只對全球經濟的希望破滅，也對西方民主國家一直以來運作的政治體系大失所望。從「占領華爾街」和世界各地的憤怒運動，可以看出這種覺醒。美國的經濟體系很失敗，情況已經十分明顯，而且美國的政治體系一直沒有開始設法矯正。大部分美國人不認為新的金融管理方式管得夠多。

他們的看法沒錯。早在危機爆發前，人們就察覺了掠奪性放款普遍存在。抑制這種行為，絕對符合大部分美國人的利益，但政府並沒有做。在起訴違法銀行方面，聯邦政府幾乎什麼事也沒做。《紐約時報》曾經指出，美國證管會應該保護投資人不受詐欺傷害，卻「一再容許大公司不受懲罰，無異於放縱詐欺。」

為什麼中間選民不曾擁有應有的政治影響力？為什麼我們目前的體系看起來好像是根據「一元」一票，而不是一人一票在運作？前面各章中，我們談到市場如何被政治塑造，事實上，政治遊戲規則也受一％塑造。這個問題中有兩個重要的元素：塑造個人的認知，以便引導九九％的人將一％的利益當做自己的，是下一章的重點，本章將探討投票本身的經濟面和政治面影響。

傷害民主政治程序

現代政治經濟中有令人費解的謎題，就是為什麼有人願意去投票。投票需要成本，選民前往投票所需要時間和體力；住在廣大的美國西部都市，公共交通不甚方便，前往投票所是件麻煩的事；行動能力有限的人，即使投票所在附近，也不方便投票。此外，令選民困擾的是，做這件事對個人並沒什麼好處。

事實上，個人投下的那一票，幾乎不曾攸關最後的勝負。現代政治和經濟理論假設，人是理性的自利行為人，在這樣的基礎上，有人會去投票是個謎。

答案當然是我們已經被灌輸「公民道德」的觀念，也就是「投票是國民的責任」。打算不投票的人恐怕都會擔心，如果大家都不投票，會發生什麼事？事實上，這種公民道德不應該被視為理所當然。特別是當個人深信政治體系偏袒一方且不公平時，更不會覺得有履行公民道德的義務。當社會契約被捨棄，當政府和公民間的信任蕩然無存，人們的理想就會破滅、感到疏離。在今天的美國，以及其他民主國家，不信任感正在上升。

諷刺的是，想要操縱政治體系以滿足自身目的的富人，非常樂見這樣的結果。會去投票的人，都是認為政治體系行得通或者至少對自己有利的人。如果選民因為理想破滅，必須受誘才會去投票，那麼要他們投票，會是十分昂貴的事；破滅的程度愈高，成本愈重。然而需要的錢愈多，利益團體揮灑的空間就會更大。對有錢人來說，花錢去塑造政治程序無關公民道德，那是一種投資，必須要求和回收報酬。因此到頭來，他們很自然往對自己有利的方向塑造政治程序。而這又會使選民理想破滅的感覺更為高漲，又進一步推升金錢的力量。

信任降低

我始終堅信，一個國家必須以合作的態度行動，才能解決國家的問題。政府是個正式機制，透過政府，人民才能集體行動。個人對於做什麼事，看法難免不同，這是集體行動那麼困難的原因。所以，需要妥協，而妥協必須建立在信任上：某個群體今天讓步，是因為他們曉得未來另一個群體也會讓步。人們必須懷有信任感，相信所有的人都會受到公平對待。

但是，群體成員的利益和觀點必須往某個方向看齊，共同行動才會比較容易；也就是說，在某種程度內，每個人都在同一艘船上。不過，我們明顯看到一%和其他人並不在同一艘船上。社會不論哪個層面，合作和信任都很重要。

我們往往低估了信任所扮演的角色，低估將我們聯繫在一起的社會契約的重要性。如果每個商業契約都必須靠一方將另一方告上法庭才會執行，那麼不只是政治，就連經濟也會陷入僵局。如果我們每次亂丟垃圾都沒事，街道就會髒亂不堪，或者必須花很多錢去巡查，才能保持街道整潔。如果每個人在每項契約中都存心詐騙，生活就會變得很不愉快，經濟交易也會產生摩擦。

人類在整個歷史中，欣欣向榮的經濟都是存在於「言出必行」的社會中，握個手就代表成交。少了信任，將複雜的細節留待以後再探討的商業交易就不再行得通；缺乏信任，一筆交易中的每個參與者都會提防和他交易的人將如何、何時算計他。為了防範這些結果發生，個人會投入很多精力和資源擬定應變計畫、採取行動，確保萬一自己遭到「暗算」，後果不致太嚴重。

有些社會學家試著以社會資本（social capital）來解釋「信任」對整體經濟造成的影響。一個經濟體如果擁有較多的「社會資本」，生產力會較高，就像擁有較多人力資本或實體資本的經濟體那樣。信任，正是社會資本所有概念的基礎；人們能夠滿懷自信，相信會在保有尊嚴的情形下受到公平對待。為此，他們會有所回報。

社會資本有如將社會凝聚在一起的黏膠。如果個人相信經濟體系、政治體系不公平，黏膠就發揮不了作用，社會的運作便趨於不良。我在擔任世界銀行首席經濟學家期間，需要走訪世界各地，見過社會資本很強、人民同心協力運作的例子，也見過凝聚力被摧毀、社會運作機能不良的情形。

舉例來說，印度東北方、僻處遙遠喜馬拉雅山上的不丹，每戶家庭

可以砍伐一定數量的樹木供自己使用。然而，不丹政府將保護森林列為更廣大的環境保護之一環。我問，不丹這個人煙稀少且散居各地的國度，如何執行這種法令？答案很簡單，靠的就是社會資本。談到環境，不丹人已經將「對的」事情內化；欺騙是不對的行為，所以他們不做這種事。

在依賴灌溉的社區，不管是峇里島的丘陵和山上，還是智利北部的阿塔卡馬沙漠（Atacama Desert），居民必須齊心協力管理用水、維護灌溉渠道。這些社區似乎也發展出很強的紐帶，也就是強大的社會資本，「社會契約」很少見到欺騙的行為，或者欺騙根本不存在。

再看另一個極端。我在蘇聯帝國崩垮之後，拜訪烏茲別克斯坦，見到社會資本毀壞的後果。當地大部分的溫室都沒有玻璃，因此完全失去效用。有人告訴我，由於烏茲別克的社會和經濟凋敝，每個家庭都得照顧好自己，所以很多人跑去偷溫室玻璃，沒人知道偷來的玻璃要做什麼，但這件是本身提供了若干有限的安全感，而且就算他們不偷，別人也會去偷。

推而廣之，蘇聯瓦解之後，俄羅斯的產出顯著下降。大部分經濟學家都感到相當不解，蘇聯政權瓦解後和危機爆發前，實體、人力和自然資本都相同。消滅具有扭曲作用的舊中央計畫體系，以市場經濟取代，表示那些資源應該使用得更有效率。顯然，經濟學家的分析沒有將長達七十四年的共產黨統治、公民社會機制遭到壓制、社會資本已經毀壞的事實納入考慮。能夠維繫國家不致分崩離析的唯一東西，就是中央計畫體系和鎮壓人民的獨裁政權。一旦這些機制崩垮，需要用來維持國家和經濟繼續運作的社會資本根本不存在。俄羅斯因此成了「東大荒」，比尚未開拓完成之前的美國西大荒更無法無天。俄羅斯「陷入系統性的真空中」，既沒有計畫，也沒有市場。

最近有關社會規範方面的研究指出，許多人或甚至絕大多數人，不會為了個人的私利而做出傷害社會的行為，但前提是他們見到了大部分的人也這麼做。反之亦然。當人身邊的「違規行為」數目夠多，良好的行為很快就會退化。

近年來，美國的信任被嚴重侵蝕，經濟體系內的銀行業尤其嚴重。原來是根據信任而經營的產業，現在卻完全失去信任。無論哪天翻開報紙，總會看到一篇以上的報導，說某家銀行或金融部門的某個人，因為某種詐欺行為、協助和教唆逃稅，或者涉入信用卡濫用、內線交易、某種抵押貸款醜聞，而遭到指控或定罪。

高盛公司的主管布蘭克費恩（Lloyd Blankfein）說得很清楚：「見過大風大浪的投資人不會依賴信任，或者至少不應該依賴信任。」購買銀行相關產品的人，都是心甘情願的大人，理當知道自己在做什麼。

他們應該知道，高盛會耍手段，也有誘因去設計讓人賠錢的產品，製造資訊的不對稱，並利用這些不對稱牟取利益。吃過投資銀行的虧的人，大多是有錢的投資人，也包括為一般公民管理資金的退休基金。此外，欺騙性的信用卡和掠奪性放款更令每一位美國人都了解銀行的不可信任。消費者必須詳細閱讀非常小的字體，即使這樣還不夠。

短視的金融市場只看單季報酬，也傷害職場信任。舊經濟學中，大部分公司不管景氣好壞，都會儘量留住好員工，員工則以忠誠回報，並

投資人力資本以提高生產力。這就是所謂的「勞動力儲備」，對經濟有正面的意義。隨著市場更加短視，尤其當不景氣持續一段時間，這種人力政策似乎不再能讓公司賺到錢。在美國的彈性勞動市場中，裁撤員工相當容易，也因此給了企業另一個可支配的投入因素。

在舊模式中，經濟不景氣時生產力會下降，因為企業留用許多員工。現在，在景氣循環的底部，生產力不降反升；企業卻不分青紅皂白，遣散所有好員工。至於如何恢復團隊精神、忠誠和人力資本，就讓以後的經理人去煩惱吧。更廣泛地說，員工處在善待他們的職場中不只會更快樂，生產力也會提升，即使經濟不景氣的時候。千萬不要低估職場中感受幸福的重要性：人一生中有很大一部分時間是在職場度過，那裡發生的事情對其他層面的生活有極大影響。

社會紐帶可見於我們的政治、金融產業，職場關係中的聯結和信任蕩然無存，一定會造成更深遠的影響。不只是市場的運作，社會合作也需要信任和相互表現善意。我們已經解釋過，任何國家的長期成功都需要社會凝聚力，凝聚例如社會契約將成員緊緊相連。然而，目前的社會凝聚力相當脆弱；一旦社會契約受損，社會凝聚力很快就會遭到侵蝕。

政府和社會透過政策、法律和預算選擇所做的每個決定，不是強化社會契約，就是削弱它。美國允許分配不均擴大，就算沒有因此而引發社會衝突，也等於選擇走上破壞社會資本的路。

我們強調過，在政治領域中絕對需要合作，因為我們在政治中做出影響所有人的集體決策。當然，我們還有其他管理方式，例如警察國家制定規則，懲罰不服從的人，但是這種社會通常運作得不好。一方面，執法者無法時時刻刻威脅誘迫，另一方面，如果人民覺得法令規定不公平，也會試圖規避。要人民服從，就必須付出高昂的代價；即使人民服從，也只是在某些部分而已。生活倘若令人不快，生產力一定偏低。

民主政治的國家，更需要依賴信任和社會契約。我們已經見到缺乏信任將如何傷害經濟，如果發生在政治領域，情況可能更糟：社會契約毀損可能對民主政治的運作帶來令人憤怒不滿的影響。

公平與覺醒

在大部分美國人眼裡，公平顯然十分重要。事實上，美國人最引以為傲的，就是經濟體系相當公平，每個人都有充分的機會。

經濟學家幾乎都只將重點放在效率上，但最近有項研究指出，公平對大部分人如何重要。在三位德國經濟學家古斯（Werner Guth）、希密特柏格（Rolf Schmittberger）和施瓦澤（Bernd Schwarze）率先執行的一連串實驗中，給受測者一定金額的錢，例如一百元，要他將錢分給自己和另一個人。第一種版本稱作獨裁者遊戲，第一位玩家給第二玩家多少錢，後者只能接受。標準的經濟理論預測，第一位玩家會將一百元全部留給自己。然而，實際的結果是第一位玩家會給第二位玩家一點錢，但通常不到一半。

相關實驗得到更強的證據，顯示公平十分重要：大部分人會接受沒效率，而不接受不公平，即使傷害自己也在所不惜。在「最後通牒」版遊戲中，第二位玩家有權否決第一位玩家提出的分錢建議。如果第二位

玩家行使否決權，兩個人都拿不到錢。標準經濟理論的策略是：第一位玩家會將九十九元留給自己，只給另一位玩家一元，而第二位玩家會接受，因為一元比零元要好。事實上，第一位玩家給第二位玩家的錢通常是總額的三成至四成，以一百元算就是三、四十元，要是給第二位玩家的錢低於二十美元，第二位玩家通常就會否決這分配方式。曉得自己處於力量較弱的一方，他願意接受某種分配不均，但能夠忍受的不均程度有限。寧可一無所有，也不接受只得到一點點。

不公平的認知會影響人的行為。如果個人相信雇主對自己不公平，比較可能在工作上混水摸魚。我們會在最後一章談到，實驗結果證實公平的認知對生產力十分重要。

但是正如第一章指出的，美國的經濟體系從根本來說不再公平。機會的均等只是一種迷思；而且美國人逐漸了解到這一點。一項調查顯示，六一％的美國人現在相信我們的經濟體系對有錢人有利；只有三六％認為我們的體系大致上公平。差不多比例的美國人認為，經濟體系不公平、對有錢人有利的問題，比政府管理得過多還要嚴重。

另一項研究是比較個人對良好的所得分配的認知，以及他們所能接受的分配不均程度。結果證實，大部分的人都認為分配不均過高，而且，不分男女、黨派、頂層或底層，看法普遍一致。根據大部分人心目中的理想分配，頂層四○％擁有的財富應低於目前頂層二○％所擁有的。同樣受人矚目的是，在請受訪者在兩個圓餅圖中選擇分配方式時，他們一面倒地選擇了瑞典式分配，人數遠多於美國式分配，大約是九二％相對於八％。

認為美國政治體系受到操弄，甚至比經濟體系不公平的感受還要強烈，尤其是窮人相信他們的聲音沒有被聽到。「占領華爾街」普遍受到支持，正好反映了大家的不滿，相信我們的政治與經濟體系不公平，導致兩者的力量減弱。

大家覺得不公平最立即的癥狀就是參與的意願低落，但我們更擔心，選民會被民粹主義者和極端主義者所吸引。這兩者猛烈攻擊造成不公平體系的既有機制，同時更做出不切實際的改革承諾。

不信任、媒體和覺醒

沒有一位經濟學家會懷疑，商品和服務的市場競爭十分重要。對社會和政治來說，更重要的是「觀念的競爭」。遺憾的是，觀念市場已被扭曲。公民如果無法得到必要的資訊，投票時就不能做出好的決定；如果媒體報導偏頗，大眾也得不到平衡的資訊；即使媒體做出平衡報導，公民也知道政府提供給媒體的資訊可能並不平衡。

高伯瑞（John Kenneth Galbraith）約六十年前指出，極少市場接近經濟學家所說的「完全競爭」，所以主張「制衡的力量」十分重要。要不是有那麼多報紙和電視台代表多樣化的觀點，永遠不會有真正的媒體競爭，但是我們可以做得更好，例如，用更強大的反托拉斯法來監督媒體。這不只攸關廣告市場是否被控制，也攸關觀念市場是否被控制。我們可以特別警醒留意媒體經營者是否試圖控制報紙、電視和廣播的言論，也可以用公共力量支持有助於多元的媒體。公共財畢竟是公共財，

只要確保運作良好，所有的人都將受益。確保公民得到充分的資訊，對民主政治十分重要，而這需要活躍而多元的媒體。其他國家也成功地曾經確保媒體多元，其方法是對媒體提供廣泛的公共支持，例如設立國家公共廣播電台、社區廣播電台，以及支持報業發展，甚至在小社區內也這麼做。

另一方面，我們也需要報導更為平衡的媒體。實際上，在媒體這塊領域，仍是一%的人占上風。他們擁有資源，能夠購買且控制重要的媒體，甚至有人願意賠本經營媒體，因為這是維持他們經濟地位的投資。就像銀行業者的政治投資，如果把扭曲政治程序得到的利益計算在內，這種投資報酬可能遠高於一般投資。

造成不信任和理想破滅的另一個要素是，人們不只無法信任我們的政經體系公平，甚至不相信政經體系提供的資訊。

剝奪公民權

政治鬥爭要做的事，不只是爭取支持者、促使他們去投票，也得設法阻止不同意你的人去投票。這就又回到兩個世紀前的心態，那時也對投票權有嚴格限制。

英國在一八三二年通過「改革法案」（Reform Act）之前，只有大地主或巨富能夠投票。社會精英擔心，擴大投票權可能導致他們不願看到的事情發生。

人物設計人頭稅以剝奪奴隸及其後代子孫的公民權，有時甚至訴諸暴力和恐怖手段，因而成功地大幅降低投票率，並且提高民主黨的得票百分比。一九七九年之前的厄瓜多，只有識字的人能夠投票，統治精英更想方設法讓原住民缺乏教育，無法成為合格選民。

在前面的例子中，統治精英們都害怕，一旦擴大投票權，就可能失去權力和特權，甚至可能失去財富。

不論現在和過去，許多剝奪公民權的努力都是針對窮人。一九三○年代，排擠貧民的法律剝奪了領取救濟金的失業男子和婦女的公民權，當時的許多措施可以視為隱形的剝奪公民權。今天美國，以經沒有斷然把某些人排除在投票程序之外，但仍殘留一些限制參與的辦法，始終不利於窮人和社會關係比較差的人。主管當局甚至可以利用比較細膩的方法，不鼓勵某些群體參與政治，包括對窮人或移民社區的選民宣導不足、投票處所人員配備不足，或者禁止若干重罪犯投票。很多情況下，我們很難區分到底是疏忽，抑或是故意剝奪公民權，但影響效果相同：壓低了選民的投票率，而且往往是針對某些群體。即使沒有豎立起絕對的障礙，這些措施都會一點一滴地降低選民參與，特別是對人口中最為弱勢的那群人來說，他們對官方體系的不信任原本就非常高。

另一方面，政府制定了某些措施有助於某些人更容易登記為選民，或者更方便投票。包括允許個人在申請駕照時辦理選民登記，以降低交易成本，因而有助於選民登記；投票中心採取比較具有彈性的時間、設立更多的投票所，都對投票行為有幫助。

剝奪公民權的這些企圖，有雙重影響。一方面確使某些公民的聲音不會被聽到；另一方面，人民也發現要所有的公民都能取得投票管道，

是十分困難的事情，人民對政治的其待再次幻滅，拉大政治疏離的程度。

逐漸加深的無力感

前面談過，由政治程序制定的經濟遊戲規則如何有利於一%的人。政治遊戲的規則也是一樣。人們認為，以不公平的方式訂定政治遊戲規則，等同於給予經濟精英高得不成比例的力量，因而強化頂層的經濟勢力，使得政治疏離感加深，無力感更深，與政府層層官僚打交道都有無力感。

二○一○年，最高法院在「公民聯盟控訴聯邦選舉委員會」（Citizens United v. Federal Election Commission）的判決中，基本上准許企業的競選支出不受限制，這是讓一般美國人失去力量的重大事件。最高法院的判決，允許企業和工會在選舉中支持特定候選人和某種理念，享有的「言論自由」程度與個人相同。由於企業的資源是絕大多數個人的數百萬倍，這項裁決有可能製造超級富有的政治競選階級，而且政治利益只有一個，就是「增進企業的利潤」。

我們很難從哲學層面，說最高法院的這項判決有其道理。企業是法律實體，為了特定目的而創設，並由人造的法律賦予特定的權利與責任，例如享有有限責任的好處。但在若干情況中，企業的面紗可以刺穿，犯罪行為仍然需要負起罪責，但企業不是人，不具備任何不可剝奪的權利。最高法院的想法似乎和我們不同，全權賦予企業塑造權勢體系的權利。

最高法院的判決，目的是要平衡「言論自由的權益」和「民主政治的權益」，卻明顯冷淡對待後者。一般認為，是否捐獻資金，如果是取決於候選人是否提供好處，例如支持某項法案，那麼這是貪污行為。

貪污會傷害人們對民主政治的信心。比方說，某些候選人支持一項法案，同意讓石油公司在漏油事件發生後免責，因而獲得石油公司的捐獻，候選人和其他人都心知肚明，一旦候選人不支持這種法案，很快就會被斷了政治獻金。在一般公民的觀感中，這和貪污一樣，同樣會減弱我們對民主政治的信心。

最高法院的行動，在某種意義上反映了有錢階級的勝利，得以建立起「一元一票」的體系：他們成功地選出政治人物，政治人物再任命法官，法官接著維護企業在政治競技場肆無忌憚的權益。

政治遊戲規則也會使個人覺得公民權利被剝奪。例如，一黨為了私利而擅自改劃選區，他們劃分的投票區幾乎早就注定好選舉結果。此外，以前少數參議員只在非常值得關切的議題上才會慎重使出阻撓議事的手段，最常用於阻止公民權利法案通過，以確保每個人都能享有投票權。那樣的日子已成過眼雲煙。現在，議員振振有辭地阻撓議事，只是為了干擾立法。

稍後，我們會再談到令一般人們失去力量的例子，就是聯邦準備銀行（Federal Reserve Bank）在訂定總體經濟政策方面所扮演的角色。政府把公民極為關切的、會影響失業和經濟活動水準的貨幣政策，託付給一群人，而這群人有許多是銀行和商界選出來的。

美國的分配不均日益擴大，可能特別傷害民主政治。美國社會有個共識，普遍認為中產階級是民主政治的骨幹。窮人經常相當疏離，很難要他們去投票；富人不需要法治，因為他們能夠塑造經濟和政治程序來為他們效力。中產階級最有可能了解，為何民主政治中投票如此重要，以及為何公平的法治是經濟和社會之所需要。上個世紀中葉，中產階級相信，經濟和政治體系基本上是公平的，「公民參與」帶來經濟成長，大多數人雨露均霑。如今，這一切都變了。誠如我們在第三章談過，勞動市場的兩極化掏空了中產階級，而萎縮的中產階級，又日益感到理想幻滅，因為政治顯然沒有照顧好社會大多數。

我們為何應該在乎？

本章談過，雖然政治體系名義上是依據一元一票的原則，到頭來卻還是為頂層的利益效力。除此之外，還有另一個惡性循環：政治遊戲規則不僅直接造福頂層，確保他們擁有高得不成比例的發言權，間接給他們更多權力。我們已經列舉一連串使得人們對政治失望與不信任的力量，社會裂痕愈來愈大，大家愈難妥協，形成政治僵局。這又進一步傷害了我們對各種機制的效能及其公平性的信任。

惡性循環的結果在美國清楚顯現。因為和其他的先進社會相比，美國的選民投票率非常低。近年來，總統選舉的平均投票率是五七％，在不選總統的年頭中，眾議員選舉的平均投票率只有三七．五％。年輕人感到理想破滅，尤其是在期望甚殷的二○○八年選舉之後，怪不得二○一○年的選舉，年輕人的投票率更是只剩約二○％。初選的投票率更低，而且存在偏差，選民對大選候選人失望，這也使得大選的投票率降低。

對政治體系感到失望、相信政治體系不公平，會使得體系外的激動情緒升高，「占領華爾街」就是明證。這種事情如果能促使政治體系改革，結果可能是正面的，但若政治體系斷然拒絕這些改革，便會強化人們的疏離感。

本章稍早談過信任、合作、社會資本，以及公平感對經濟和更廣大社會的運作十分重要，政治體系失敗會對其他領域產生很大的影響。這是我們的社會和經濟為了不斷擴大的分配不均，而付出的另一種高昂代價。

改革我們的政治程序

現在大部分的美國人都知道，政治非改不可了，必須使政治更能回應多數人的希望，並且降低金錢對政治的影響。我們已經談過，政治遊戲規則如何賦予頂層過大的影響力；改變遊戲規則，可以讓政治體系更為民主。

首先，必須確保選舉能夠反映民意，停止剝奪權利，讓人民、甚至窮人更容易投票，擅自改劃選區的這類舉措絕對需要加以限制。類似澳洲那樣的強制投票，有助提高選民的參與，提升選舉結果反映社會一般觀點。最重要的是，推動競選經費的改革。即使無法逆轉公民聯盟一案，也應該只在企業所有人（即股東）投票同意提供競選經費時，才能

這麼做，不應該把決定留給少數高階經理人。政府也應該運用自己的金融資源確保「觀念市場」有個平等的競技場，或者至少比今天還要平等。

即使改革無法完全創造我們所喜歡的「一人一票民主政治」，也會將我們推往那個方向。然而截至目前，這方面的努力仍面臨阻礙。理由很清楚，就是有錢階級有誘因、也有資源，確保體系繼續為他們的利益效力。我在擔任經濟顧問委員會主席期間，柯林頓政府曾經展現勇氣試圖降低競選經費的需求。電視台所用的電波屬於公共財，不應該毫無保留地將這些電波免費送給電視台，而是應該把取得電波的使用權利賣給他們，而且有附帶條件，規定一定的時間可以用於播放競選廣告。競選廣告一旦免費，政治人物需要的競選經費會比較少，然後我們可以限制接受免費廣告的政治人物，最多只能收受一定金額的競選捐獻。

此外，我們也應該限制捐獻的性質。只是，靠競選廣告賺錢的電視台，當然強力反對改革。

民主制度慘遭開腸剖肚

我們大部分人所想的民主制度是一人一票。許多政治人物大談特談「中間」選民、「獨立」選民，因為標準的政治理論說民主制度就該如此。但是沒有人會說，美國的政治結果真的反映了中位數選民的利益。中位數選民沒有企業利益，所以不會設法阻撓金融管理改革。根據調查絕大多數人希望加強管理，大銀行卻不願意。

於是，我們最後做出的管理改革，就像瑞士乳酪般充滿漏洞、例外和豁免。不論從哪一套原則來看，這些都站不住腳。負責訂定新管理規定的眾議院金融服務委員會，共有六十一位成員，約為全部眾議員的一五％。二○一○年通過的「杜德|法蘭克金融改革法案」，在十大銀行和二億希望加強管理的美國人之間審慎妥協且取得平衡。我想，歷史會證明絕大多數的美國人是對的。

對此，諾貝爾經濟學獎得主克魯曼講得鏗鏘有力：「所得極其集中，和真正的民主不相容。我們的政治體系被巨富扭曲，而且隨著少數人的財富日益增多，扭曲愈來愈嚴重，還有人能否認嗎？」

林肯總統在蓋茨堡演說（Gettysburg Address）中表示，美國正在打一場偉大的內戰，為的是確保「民有、民治、民享的政府不致從地球上消失」。但如果現在發生的事情持續下去，那樣的夢想便岌岌可危。

本章一開始談到中位數選民之謎：為什麼我們的民主制度在反映中間選民的觀點上，似乎不及反應頂層的觀點？所謂中位數選民，就是一半的投票者所得高於他，一半低於他，因為中位數選民比中位數美國人富有，我們的選舉人制度有偏差，愈來愈往頂層傾斜，所以選舉制度未能反映中間選民的觀點。然而這並沒有充分解釋美國政治正在發生的事情。這個迷的另一部分，要有認知和信念的偏差來解釋：頂層說服中層以扭曲的方式看世界，引導他們相信，增進頂層利益的政策也與社會的利益一致。

頂層如何做到這點，是下一章的主題。這裡我想要先談全球化，探討美國的精英如何以錯誤的方式管理全球化，犧牲掉大部分美國人，只

為自己帶來利益。此外，我也想要探討，美國管理全球化的方式，甚至其他地方管理全球化的方式，都已經嚴重傷害民主制度。同時，我剛剛談到民主制度的衰弱和扭曲，也正在傷害我們的全球領導地位，乃至於傷害打造美好世界的能力。

全球化、分配不均和民主

如今，我們不只有更多的工作外包到海外，在某種程度上，政治也被外包。這股趨勢不限於美國，這是全球性的現象，有些國家的情況遠比美國糟糕。

最鮮明的例子是舉債過度的國家。早在全球化之初，債務國便無法「掌控」本身的命運，必須將權力交給債權國。十九世紀，積欠富國銀行的窮國會面臨軍事占領或者遭到轟炸，這種情形持續到二十世紀。

第二次世界大戰後，IMF是債權國首選機構，債務國等於將經濟主權交給代表國際債權人的一個機構。

貧窮的開發中國家發生這些事情是一回事，若發生在先進的經濟體又是另一回事。歐洲最近就出現這樣的問題，先是希臘，接著是義大利，允許IMF和歐洲中央銀行、歐洲執行委員會在政策上發號施令，然後指派技術專家掛帥的政府來監督計畫的執行。當希臘提議將它草擬的嚴厲撙節計畫交付全民公投，歐洲官員和銀行家大為驚慌，因為希臘公民可能否決提案，而這可能表示債權國要不回借出去的錢。

更多國家屈服於金融市場的發號施令，而且這種屈服相當微妙，不只適用於瀕臨災難邊緣的國家，也適用於任何必須從金融市場募集資金的國家。如果有哪個國家不去做金融市場喜歡的事情，金融市場便會威脅施予降低評等、撤回資金、提高利率等懲罰，而這些威脅通常有效，金融市場會得到想要的東西。

一九九○年代，魯拉有兩次差點獲選為巴西總統，而這兩次，華爾街都用等同於行使否決權的方式表示反對。華爾街發出訊號，如果魯拉當選，它會將資金撤離巴西，巴西必須支付的利息會激升，投資人會避而遠之家，巴西的成長將會崩潰。第三次，也就是二○○二年，巴西人不再聽令於國際金融家。結果證明，魯拉是十分出色的總統，維持經濟穩定、促進成長，並且解決該國極高的分配不均問題。放眼世界，很少有一位總統像他那樣，八年卸任後，享有的民意支持仍和當初一樣高。

這只是金融市場判斷嚴重錯誤的眾多例子之一。支持金融市場的人喜歡說，開放式資本市場的優點是提供「紀律」，但是市場就像喜怒無常的風紀股長，這一刻給你A的評分，下一刻轉身就變臉，改打不及格的分數。更糟的是，金融市場的利益往往和一國的利益不吻合；市場短視，目的是增進金融家福祉，而不是一個國家的整體福祉。

情況不必非得如此不可。金融市場之所以可以威脅，在一夜之間會將資金從某國撤出，主要因為那些國家是完全開放的，尤其是開放給短期的資本流動。但是，儘管金融市場的意識型態是推動所謂的資本市場自由化、允許資本自由進出某個國家，還只是吻合市場的私利，但是，這種自由化不會促進經濟成長，卻會導致不穩定和分配不均擴大。

我所描述的問題其實更深、更廣。哈佛大學教授羅德里克（**Dani**

Rodrik）是鑽研全球化的專家，曾經指出，我們不能同時擁有民主、國民自決，以及完全自由的全球化。

國際公司經常嘗試在國際競技場中取得它們無法在國內獲得的利益。世界貿易組織（World Trade Organization，WTO）的金融服務協定，試圖強迫金融市場自由化，要求各國政府允許外商銀行進入，並且限制各國管理的權力，原有的管理本來可以確保國家金融體系穩定，對經濟和社會實際做出貢獻。烏拉圭回合貿易協定（Uruguay Round Trade Agreement）成功地將一種智慧財產權版本強加在世界各國身上，而這對美國的科學、全球的科學、開發中國家、醫療資源的取得，都不是好事。這個協定是由企業利益團體設計的，用來強化獨占力量、協助創造租金，正如我們在第二章談過的，租金是造成今天不少分配不均的原因。

不管你同不同意我們對這個國際協定所做的評估，都能很清楚看到，這嚴重的限制每個國家智慧財產制度，傷害到國家的自決和民主的力量。其他的例子俯拾皆是。美國在它與新加坡的雙邊貿易協定中，試圖限制新加坡對口香糖實施的管理：美國擔心這可能不利於美國輸出口香糖。在美國與智利的雙邊協定中，嘗試阻止智利實施資本管制；智利因為實施資本管制，而成功地將經濟穩定下來；其他的協定包括試圖阻止他國限制人民購買耗油車，因為這是美國擅長生產的車種。北美自由貿易協定（North American Free Trade Agreement）的第十一章和其他的雙邊投資協定，以及美國和歐洲與開發中國家簽署的其他經濟協定，補償企業因政府管理規定改變而造成的損失，而這是國會和美國各法院拒絕做的事。設計這些條款的目的，在於阻止環境方面的管理規定，使得政府實施這些管理規定有很高的預算成本。

對於因為負債而必須向IMF求救的許多開發中國家、甚至歐洲國家來說，失去經濟主權的後果十分嚴重。各國財政部經常利用IMF去執行一％的觀點，迫使債務國家採取符合一％利益的機制安排、政府管理和總體經濟架構。連二○一一年希臘爭取歐盟紓困時，也被迫通過法律，不只影響預算，也影響醫療部門、工會在集體談判中的權益和最低工資。

即使，全球化沒有透過全球協定或者做為國際「紓困行動」的一部分來影響民主，全球化也會透過競爭來限縮民主。有人說，金融業管理必須寬鬆的理由之一是，如果不這麼做，金融公司就會出走。倫敦企業面對銀行獎金課稅的提案，揚言走出國門。遇到這種情況，我們大可表示「請便」。金融業貪得無饜的行為，對社會造成的成本遠遠超過這個產業所創造的就業機會。最後，投機客會離去，但是辦理真正重要金融業務的公司會留下來，這些公司非耕耘在地業務不可。

民主政治受到最大限制的競技場就在租稅，尤其是在降低分配不均的稅制設計。所謂租稅競爭，是不同的政治實體搶著將稅率降到最低點、以競爭資源，限制了累進稅制的空間。企業揚言，如果稅負太高就要離去，有錢人也是這麼說。美國相對於其他國家，至少擁有一項優勢：美國是對全球的所得課稅。反觀，希臘公民受惠於本國的公立學校和大學，享有醫院和健康照護體系提供的福利，可以住在盧森堡、在歐洲各地經營企業，卻逃避繳稅的責任，甚至不償還本身的教育成本。

經常有人說，全球化讓我們別無選擇。這樣的宿命論只對受益於目前系統的人有幫助，卻會模糊現實，讓我們以為困境是一種選擇。我們的民主政府選擇的全球化經濟架構，實際上綁住了民主的雙手。頂層一％始終擔心民主政治會在民粹主義領導人的影響之下，受誘實施「過度的」累進稅制。頂層一％告訴一般公民，不能那麼做；如果想要參與全球化，就不可以那麼做。

簡單的說，以目前的方式管理全球化，正使我們的民主政治的選擇範圍縮小，結果更難採取必要的財稅和支出政策，無法打造更均等、機會更多的社會。綁住民主政治的雙手，正是頂層想要的：可以有一人一票的民主制度，但得到的結果，仍然和一元一票的體系所能預期的結果相當吻合。

減損美國的影響力

美國的全球力量在於它的軟實力、觀念的力量、教育全球各地領導人的教育體系、做為他國仿效的典範。伊拉克和阿富汗已經告訴我們，軍事力量有其極限；就算軍事支出等於其他各國總和的大國，也無法使人口只及其十分之一、GDP只占○．一％的國家取得真正的和平，或者被徹底征服。長久以來，美國是靠其經濟力量和民主政治的吸引力發揮影響。

但是，美國的典範正逐漸失去光采。不只因為美國的資本主義模式無法提供永續性的成長，也因為其他國家開始了解美國的大部分公民並沒有受益於經濟成長，使得這樣的模式在政治上不是很有吸引力。此外，它們也察覺到美國政治體系中的美式貪瀆，充斥著特殊利益團體的影響力。

在這方面，我們當然無法幸災樂禍。我們教訓了世界上所有的國家，告訴它們如何運轉經濟、建立良好的機制、民主政治、金融誠信和平衡預算，甚至責怪別人的分配不均和尋租行為過度。現在，自己的威信卻不見了；在其他國家眼裡，美國的政治體系不斷試圖剝奪窮人的權利，政治人物可以被金錢收買，而且政策強化了分配不均。

我們應該關切美國影響力下降的風險。即使美國的情況好轉，新興市場的成長也會使全球出現新的秩序。從柏林圍牆倒塌到雷曼兄弟公司（Lehman Brothers）崩垮，這段短暫的期間內，美國幾乎雄霸每一個領域。如今，新興市場開始要求在國際論壇上擁有更大的聲音。曾經，最富有的八個工業國家試著決定全球的經濟政策，如今已增加到二十國，因為不得不這麼做。經濟衰退給了一把推力，倘若不拉進其他國家，沒有一國能夠單獨處理全球暖化、全球貿易等議題。

美國在散播平等、人權、民主、市場等觀念上，特別具有影響力。引導全世界共享這些價值，是美國的使命，也符合自身的利益。我們或許嘗試執行美式和平，也見過這件事做起來有多困難和多花錢。遠比這要好的方式，就是其他國家在打造民主和繁榮社會的過程中，見到自身的利益和美國的利益一致。全球化的管理需要在貿易、金融、投資、環境、健康，以及知識的管理上取得全球性的協議。過去，美國擁有強大的影響力，能夠塑造這些協議，然而我們並沒有善用影響力，而是用於

促進本身的一些特殊利益，協助和煽動尋租活動。結果，倒是擴大了分配不均。

在現代全球化的初期，並沒有人充分理解這件事，現在才終於了解：我們需要改變全球經濟機制和安排的治理，加上全球力量的均勢，改變已經在所難免。美國的影響力可能仍然很大，但是，依照美國的價值和利益去塑造全球經濟和政治的程度，主要將取決於政經體系在造福大部分公民上表現得有多好。隨著世界上其他許多地方的民主制度進步，令大部分公民處境愈來愈糟的政經體系絕不會是他國想要師法的對象，旁人也會以疑慮的眼光來看我們的主張。

結論

美國在建立目前的遊戲規則上曾經扮演中心要角，而且仍然穩坐全球最大的經濟體，所以尚能運用經濟實力和影響力，去塑造新的規則、建立更為公平的全球經濟。這麼做，或許符合一％的利益，或許不符合，但絕對符合更廣大的國家利益。

目前的全球化規則正在助長與日俱增的分配不均。終有一天，或許很快就會來到，我們也會見到，依目前方式管理的全球化既不會推升全球的效率，也不會推升全球的公平；甚至陷我們的民主於險境。

然而另一個結果也有可能實現：改用不同的全球化管理方法，對我們的經濟更好，對我們的民主也更好；那樣的管理方法，不是不受約束的全球化。我們已經知道，不受約束的市場對經濟帶來的風險有多大，以及如何節制資本主義使它造福絕大多數公民，而不是圖利少數人口。所以，我們也可以節制全球化；事實上，如果我們想要保存民主，防止過高的分配不均日益惡化，同時維持我們在世界上的影響力，還非得這麼做不可。

第六章

失靈的市場，失能的政府

上一章曾提問，民主政治理應根據一人一票，一％如何成功地塑造政策，照顧自己的利益？我們談到理想破滅和剝奪公民權的過程，導致選民的投票率低落，在這樣的體系中，要成功贏得選戰就需要大手筆投資。於是，有錢人做了政治投資，收回很高的報酬，而且往往高於其他投資的獲利。

還有另一種方式能讓有錢階級從政府手中得到想要的東西：說服九九％的人相信，他們和一％有共同的利益。這套策略需要驚人的長袖善舞的手法，因為多數時候，一%的利益和九九%那群人的利益大不相同。

一％能夠成功地塑造公共認知，證明了信念具有可塑性，稱之為「洗腦」和「宣傳」。想要塑造公共觀點的企圖，常被視為有失平衡和意圖操縱，事實上，民主政治也有類似的事情發生。跟過去相比，我們遠比從前了解該如何塑造認知和信念，這要感謝社會科學研究上的進步。

現實世界中，認知和偏好是可以塑造的，但主流經濟學卻不這麼想，堅持個人已有清楚的偏好，以及完全理性的期望和認知，曉得自己想要什麼。然而在這方面，傳統經濟學錯了，否則廣告根本沒有發揮的空間。企業界利用近來心理學和經濟學的進步，讓我們更加了解可以如何塑造偏好和信念，以勸誘人們購買產品。本章將探討一％如何塑造什麼是公平、有效率，政府和市場的長短處，乃至美國今天分配不均程度的種種信念。

許多美國人相信分配不均並不像表面上那麼嚴重，也低估它造成的負面不利影響，以及政府對此能做的事，卻高估了採取行動所需負擔的成本。甚至，很多人並不清楚政府正在做什麼。

最近的研究顯示，一般受試者認為最高五分之一的人口擁有的財富不到六○％，事實上那群人擁有約八五％的財富。

的財富。美國人認為，某些分配不均是不可避免，甚至是理想的，因為這能提供誘因；但其實美國社會的分配不均水準遠高於大家所以為的程度。

不只誤解分配不均的程度，美國人也低估了正在發生的變化。只有四二％的美國人相信，十年來分配不均會升高。另外，社會流動性也明顯遭到誤解；有幾項研究證實，受測者對社會流動性的認知過於樂觀。

不是只有美國人才對分配不均的程度有所誤解。放眼世界各國，分配不均與對公平的認知關聯不大。對此，學者提出的解釋是：當分配不均如同美國那麼高，就比較不容易察覺不公平。或許是因為所得與財富不同的人，工作與生活的領域不會混雜在一起。

這些錯誤的信念，不論起源為何，都對社會的政經政策造成很大的影響。雖然掌權者可能想要塑造信念，同時也正著手塑造信念，卻還沒有達到完全控制的地步：觀念是有生命的，而世界的變遷、經濟和科技

的變動也會影響觀念，就像觀念對塑造我們的經濟產生重大的影響那樣。今天不一樣的地方，在於一％更懂得如何塑造偏好與信念，讓有錢人更能推進他們的主張，也有更多的工具和資源做這些事情。

本章要說明經濟學和心理學的一些研究，以便了解認知和現實間的關聯。我會說明一％如何使用這些學門的進展來改變認知，達到他們的目的，同時讓我們的分配不均看起來沒那麼高。

現代心理學和經濟學

現代心理學和行為經濟學的研究觀察到，若干領域存有系統性的誤解，人的判斷存在一致性的偏差。學者已經著手解釋，是什麼因素決定了那些偏差和誤解。

學者的研究著重在，我們的認知受到「框架」（framing）多大的影響。例如，警察抓來嫌犯排成一列讓人指認，即使當中根本沒有人曾出現在犯罪現場，證人還是能夠深信不疑地指認其中一位為罪犯。今天，許多政治上的衝突，有不少就是是在框架下進行的，嚴重影響判斷。

一個人可以操弄框架，進而操弄認知和行為，這些框架和認知可能自我強化。以下的實驗證實了我們的信念有多「脆弱」和容易受影響：請一些人從帽子裡面抽出數字，然後問一個他們了解不多的問題，例如，去年通過巴拿馬運河的船隻數目。結果發現，答案和他們從帽子隨機抽出的數字有系統性的關聯；抽出較大數字的人，會回答較高的數字。

我們說過，傳統的經濟理論一開始就假設個人有清楚的偏好和信念，因此，這些人會審慎評估今天消費的利益相對於未來消費的利益，而做出儲蓄多少錢的決定。事實並不然。當雇主詢問個人，他們希望將所得中的多少存入退休帳戶，答案深受雇主如何「框架」問題的影響。舉例來說，如果一開始就向員工表示，將從他的所得提存一○％到退休帳戶，除非他選擇存更多錢（一五％）或較少錢（五％），這時絕大多數員工會選一○％。但如果雇主說，將提存一五％，除非員工選擇較低的數字（五％或一○％），那麼選擇一五％的人會遠多於前面的例子。如果再用不同的方式問問題，多了二○％或二五％的選項，這些選項仍然會影響員工的決定。

這種行為反應並不讓人驚訝。一個人根本不清楚四十年後的生活會如何，因此缺乏基礎做出現在存多少錢的判斷。經濟學的標準模式中，個人會一再做出選擇，但除非時光能夠倒流，否則無法一再重複做儲蓄的實驗：存得太少，老了可能後悔，但是他無法重新過一遍人生；同樣地，如果存太多錢，也可能有相同的情形。而且，今天的世界和昨天的世界十分不同，關於終生的儲蓄，一個人無法從父母那裡學到什麼教訓，他所知道的未來對子女也幫助有限。

心理學研究的第二個重要命題是：個人處理和以前的信念吻合的資訊，方式會和處理不吻合的資訊不一樣。和以前信念一致的資訊會被記住、被視為相關，並且強化原來的信念；和以前的信念不吻合的資訊比較有可能被忽視、不認為那麼重要，或者乾脆遺忘。這種扭曲稱作「驗

證偏誤」（confirmatory bias）。

從這個過程產生的「虛構均衡」（equilibrium fictions），是強烈維持下來的信念，因為人們看到的證據，在經過認知和處理後，完全吻合那些信念。

認知影響行為和市場均衡

「塑造行為」是行銷的中心目標。多年來，企業一直很努力了解是什麼因素決定消費者的購買決定，一旦他們了解這件事，就能勸誘消費者購買更多的產品。因此，廣告的首要目標不是傳達資訊，而是塑造認知。最高明的是引起消費者嚮往某種生活風格，縱使那種生活風格和產品的使用者情況天差地遠。萬寶路香菸（Marlboro）就是這種策略的極佳例子。

不管有無事實依據，信念和認知都會影響行為。如果人們認為「萬寶路牛仔」是他們嚮往想要成為的人，可能就會選擇那種香菸，而不考慮其他牌子。同樣地，如果個人高估某種風險，可能就會採取過度的預防措施。

認知和信念在塑造個人的行為方面十分重要，對塑造集體行為更重要，包括影響經濟的政治決定。經濟學家長久以來就知道觀念對於塑造政策有其影響力。凱因斯就講了一段有名的話：

「經濟學家和政治哲學家的觀念，不管是對的，還是錯的，力量都比一般的理解要大。事實上，主宰這個世界的，不是別的東西。腳踏實地的人，相信自己不太受知識分子的影響，但通常被還是被某個過氣的經濟學家牽著鼻子走。」

社會科學和自然科學不同的地方，在於信念會影響現實：相信原子會有什麼樣的行為，不會影響原子的實際行為；但是相信經濟體系如何運作，會影響它實際的運作方式。知名的金融家索羅斯（George Soros）稱這種現象為「反思」（reflexivity），而他對這件事的了解可能正是事業生涯大放異彩的關鍵。凱因斯不只是知名的經濟學家，也是出色的投資人。他形容市場像是選美，贏家是正確評估裁判會評判什麼樣子最美的人。

有時，市場會把現實創造出來。如果一般人普遍相信市場的效率很高，而且政府的管理只會干擾效率，那麼政府比較有可能廢除各種管理措施，而這會影響市場實際的行為。

最近這場危機中，從解除管制而來的絕非效率提高。右派人士試圖將市場失靈怪罪於政府；政府努力促進低所得者擁有房屋，是問題的來源。保守分子普遍存在這種信念，但是認真評估證據的人，幾乎一致認為這個觀點幾乎毫無價值可言。即使只有一丁點價值，也足以說服那些相信市場不會做壞事，而是政府做不好事情的人，深信他們的看法正確。這正是「驗證偏誤」的另一個例子。

分配不均的認知和個人行為

我們在第四章談過，如果個人相信自己受到雇主不公平的對待，比

較有可能逃避工作。如果少數族群中的人領得的薪資低於資格相同的其他人，他們會覺得自己受到不公平對待，因此導致生產力更加低落，使雇主支付更低的薪資。這會產生「歧視性平衡」（discriminatory equilibrium）。

連種族、種姓和性別的認知，也對生產力產生顯著的影響。在印度進行的一個令人矚目的實驗中，分別請來種姓階級和高階級孩童解謎，解開謎題的人可以獲得獎金。

有階級上的差異；但當不同階級混在一起，大家都知道彼此的階級時，低階級孩童的表現遠比高階級孩童要差。這項實驗凸顯了社會認知的重要性：低階級的個人將「低階級個人素質較差」的信念吸收到本身的現實中。

公平性的認知與分配不均政治

前面解釋過我們的認知如何受到框架的影響，因此，就容易理解今天爭奪的主要戰場在於框架了。公平性就和選美一樣，至少有一部分是視旁觀者怎麼看而定。頂層一%想要將今天美國的分配不均，框架成它看起來相當公平，或者至少可以接受。要是分配不均被視為不公平，傷害的不只是職場的生產力，也可能導致國會立法以試圖緩和分配不均的程度。

在公共政策的戰場上，不管特殊利益團體的意圖為何，論述重點總會放在效率和公平上。在我從事公職的那些年，從沒聽過產業界的陳情者表示，為了充實自己的金庫而尋求補貼，相反地，這些陳情者總是打著公平的大旗，表示其他人也將共謀其利，例如會有更多的就業機會、繳更多的稅。

企業執行長，特別是金融業的執行長，因此試著說服其他人相信，由於一個人對社會的貢獻比較大，所以應該給與高薪酬，而且，為了要激勵他繼續做出高貢獻，是有必要給予高薪酬的。所以那些薪酬稱為「獎勵薪資」。但是，這次危機讓每個人都看到他們所說不實，所謂的獎勵薪資根本是「績效好的時候，薪酬高；績效差的時候，薪酬也高」。只不過，績效差的時候改了名字，稱為「留任薪資」。

如果底層的問題，主要是自己製造的，以及領取福利支票的人生活的確比其他人要好，那麼不幫助他們，不會讓人良心不安。如果頂層的收入很高，是因為他們對社會做出很大的貢獻，那麼他們的薪資似乎拿得理直氣壯，尤其當他們的貢獻是因為努力工作，而非純靠運氣的結果。認為獎勵和獎勵薪資很重要的人表示，要降低分配不均，必須付出很高的代價。相信下滲式經濟學的人表示，分配不均其實沒那麼糟，因為和分配不均水準沒那麼高的地方相比，每個人都過得還不差。

這場爭戰的另一邊則是抱持相反的信念，從根本上相信公平的價值，也相信前面幾章所做的分析，認為美國今天的高度分配不均增加了不穩定、降低生產力，並且傷害民主，而且分配不均上升，大多和社會貢獻無關，而是來自有些人能夠運用市場力量剝削消費者，或者透過雖然合法卻明顯不當的手段，剝削窮人和教育程度低的借款人。

這場知識之戰背後，爭奪的目標通常是特定的政策，例如資本利得

稅應否調高。但在爭議背後，則是認知和大觀念之爭，例如對市場、國家和公民社會所扮演角色的觀念之爭。這不只是停留在哲學上的辯論，而是競相塑造人們對這些不同機構能力的認知。有些人不希望國家制止讓他們受益良多的尋租行為、不希望國家重分配財富，或者提高經濟機會與流動性，所以強調國家的無能，強調國家干擾了市場的運作。他們同時誇大了市場的力量。最重要的是，他們致力於確保這些認知成為一般觀點，例如私人把錢花掉比把錢託付政府去支出要好，以及政府想要矯正市場失靈的任何努力，所造成的傷害都會多過得到的好處。

這場觀念硬仗，對於了解美國的分配不均演變十分重要。三十年來，右派人士在這場戰鬥中取得勝利，塑造了美國的政府樣貌。如今，美國所呈現的，一方面受到太大的限制，無法提供活力充沛的經濟所需的公共財，縮減基礎設施、科技和教育等方面的投資；另一方面又太過軟弱，無法重分配以打造公平的社會。所幸美國夠大、夠扭曲，才能免費奉送財富給富人。金融業中主張國家愈小愈好的人，很高興看到政府有錢，能在二○○八年拯救他們。事實上，好幾個世紀以來，紓困行動已經成為資本主義的一部分。

這些政治爭戰又以人權、人性，以及民主和公平的意義等更廣泛的觀念為基礎。近年來，美國針對這些議題引起的辯論和提出的觀點，和其他不少國家比起來，已經走上不同的路。歐洲已經廢除死刑，大部分國家已經視醫療為基本人權，這兩大爭議性主題，正好能夠彰顯美國的差異。也許，我們很難斷定社會中更大的經濟和社會分裂，在製造這些信念差異方面所扮演的角色；但是我們可以清楚知道，如果其他國家認為美國的價值和認知與它們脫節，我們的全球影響力就會像上一章所說的那樣衰退。

觀念如何演變

這些根本觀念的改變，既是社會和經濟與分配不均改變的因，也是果。

改變比較像是個有機體，沒有一個人能夠控制演變的過程。觀念是從各式各樣的來源而來，通常是為了因應當時的事件，有時則是自然演變過程的一部分。有些觀念會被捨棄，有些會找到沃土，幫助人們了解世界。

信念改變的方式有時會增進精英的福祉，就像某些時期流行的觀念認為奴隸制度或者分配不均應該存在。有些時候，信念的改變方式有違精英的利益。英國的精英當然希望啟蒙運動（Enlightenment）的觀念沒有橫跨大西洋；美國南方的蓄奴者一定希望「人人生而平等」這句話的定義狹隘些。也就是說，至少有些時候，信念的演變方式不利於精英的利益，這表示在以前，精英事實上並沒有完全控制觀念的演變。

舉例來說，全球化將民主、人權和公平的觀念帶給新興國家。科技或市場結構改變，從農業走向製造業，或者從製造業走向服務部門經濟，有社會巨大的變遷隨之而來，包括社會和經濟應該如何組織。製造業的發展需要教育程度比較高的勞動力，而我們很難振振有辭地不讓接受良好教育的人也有投票權，即使他們不屬於舊精英的一員。

過去一個世紀，政府和市場的成敗，影響一般認為政府與市場應該扮演什麼角色。有重要。經濟大蕭條時，每四個勞工就有一個失業，除了冥頑不靈的理論家，任何人都很難說市場一直都有很高的效率。在這種情況下，認為政府應該在總體經濟管理方面扮演更重要角色的觀念占得上風，並不叫人驚訝。一九六○年以前，世界上的大部分開發中國家，市場本身沒有帶來成長。許多這類社會自然而然做成結論，說政府應該在發展過程中扮演更重要的角色。共產主義崩垮之後，同樣地，除了冥頑不靈的理論家，任何人都很難相信政府應該在經濟中扮演舉足輕重的角色。出於經驗及我們的觀察，市場經常失靈，但政府也是如此，自然而然就演化出來我們必須平衡市場、國家和公民社會各自扮演的角色，這也是本書主張的觀念。

至於到底該取得什麼樣的平衡，可能因國家不同而異，也隨著時間而有不同。東亞出現了發展型國家的概念，也就是借市場機制之力協調整體的發展，創造前所未見的快速與可持續的成長，而且大幅消弭貧窮，絕大多數的公民深受其益。

然而，各種觀念和歷史事件的解讀總是受到挑釁。有些人看了這些經驗，不知為何，便提出不同的解讀。例如，諾貝爾獎得主和芝加哥大學的經濟學家傅利曼（Milton Friedman）便建構一套理論來解讀經濟大蕭條，重點放在政府施政失敗，就像右派觀察經濟大衰退，認為應該歸咎於政府積極推動「窮人有其屋」的政策。有人觀察美國在二戰後的發展，相信「如果我們解除管制和降低稅負，成長可能更快。」當然，正如前面幾章說過的，事實並非如此；在解除管制、降低稅負的時期，成長反而減慢，而且國家日益分裂。

正如我們「虛構均衡」強調的，證據不見得能解決爭議：主張不同觀點的人，以不同的方式去看證據。即使在解除管制、降低稅負的年代，成長趨緩，大部分美國人的處境不好，還是有人怪罪於其他事情上。分析顯示，房利美（Fannie Mae）和房地美（Freddie Mac）並非造成經濟大衰退的核心原因，這樣的說法卻被他們嗤之以鼻。

有些觀念具有轉型的力量，但是社會的變遷和信念的改變大多發生得相當緩慢。有時觀念和社會變遷的步調不一，有時信念和現實的差距大到十分驚人，只好迫使人們重新思考觀念，或者改變社會。

改變通常不像表面上應有的速度那麼快，觀念演變緩慢，是社會有時變動緩慢的原因之一。「獨立宣言」（Declaration of Independence）早在一七七六年就揭櫫人生而平等的原則，但是大約經過兩個世紀，美國才正式制定公民權利法，採行「人人生而平等」的原則，而且，直到現在還沒有實現完全的平等。

觀念改變緩慢的原因之一，在於觀念和認知是「社會建構的產物」（social constructs）。一個人願意持有某個信念，經常和其他人持有類似的信念有關。在我走訪世界各地時，很驚訝各地觀念不同。例如，再某些地方，政府必然缺乏效率，或者政府造成經濟衰退，或者全球暖化是虛構之事是大家的常識，但在其他地方，則將相反的事情視為「真相」。大部分人不會自己去檢查證據，就算有時間，極少人有能力評估全球暖化的證據。一旦和持有某種信念、備受信任的人談過，便會強化「自己的看法是對的」的信念。

這些社會建構的觀念和認知，有些會被當成看世界的透鏡。種族和種姓等類別在某些社會相當重要，在其他社會卻不重要。正如我們指出的，「觀念」會產生重大的影響，而且影響力持久不退。

社會可能「陷入」特定的一組信念中，只有在夠多的其他人改變之後，大家的信念才會改變；但如果其他人不變，那些信念也不會改變。觀念和認知是社會建構產物的，也有助於解釋為什麼社會的信念有時改變得相當快。如果不知由於什麼原因，夠多的人覺得某個觀念具有吸引力，就有可能到達引爆點：它會成為新的「社會建構的現實」、新的世俗觀點。於是，種族差異的概念從有待證明轉而成為遭到否定。或者，從相信分配不均是市場經濟運作所必須，轉而相信美國今天的分配不均水準傷害了經濟和社會的運作。於是，新的觀念成為世俗觀點的一部分，直到其他知識或實際的潮流抵達，擾亂原有的知識均衡。

信念的社會情境十分重要。如果不同的群體很少互動，他們可能對現實有不同的認知。關於分配不均的正當性，甚至對分配不均有多嚴重的認知也不同。某些群體相信富人主要是透過努力工作而取得財富，來自他人的貢獻和運氣只扮演很少的角色，但其他群體相信的正好相反，他們自然對於財稅政策抱持不同觀點。如果有人相信，自己擁有的一切是靠自身努力得來的，他就比較不願意和他認為努力較少的人分享財富。如果一個人認為他的成功主要是靠運氣，分享好運氣的意願就會比較高。

塑造對政策的認知

今天，想要維持社會分配不均的人，積極設法塑造認知和信念，讓分配不均更能為人接受。他們有知識、工具、資源和誘因去做這樣的事，並且比以前更工於心計，更懂得如何操弄觀念和偏好，而不是只呆坐在那邊，祈禱觀念的演變往對他們有利的方向發展。

頂層能夠塑造認知，這個事實對相信「沒有人能夠控制觀念的演變」的人，是重要的警訊。有心人可以用幾個方式控制觀念的演變，本節將更深入探討，其中之一便是透過教育和媒體。如果某個群體缺乏教育機會，或者缺少接觸政府和媒體的管道，就沒有同等的條件來參與群體事務。因此，有些觀念就不會出現，有些觀念則會被壓制。

第二個方法是透過創造社會距離。如果某個群體的經濟機會使它遠比其他群體貧窮，那麼這個群體和其他群體的互動就會受到限制，而且可能發展出不同的文化。於是，貧窮群體的本質差異可能由此生根，持續下去。我在稍早的認知框架研究討論中指出，社會建構類別之所以有影響力，一部分是因為表面看來不像是社會建構，被歸於不同類別的人，行為舉止會不一樣，應該有本質的不同。

最重要的是，如果商品可以行銷，那麼觀念也能行銷，尤其是政策所依賴的觀念。現代行銷學教導我們塑造認知的藝術與科學，而那些擁有夠多資源的人，有行銷觀念的工具。

推銷產品的時候，許多公司會提供經過扭曲的資訊或甚至說謊，絲毫不覺得內心不安。因此，香菸公司成功地引導消費者懷疑抽菸危害健康的科學證據，即使他們本身擁有恰好相反的證據。同樣地，艾克森

（Exxon）支持的智庫，誘人懷疑全球暖化風險的科學證據，也不覺得良心被譴責，即使證據一面倒指向相反的方向。

教育當然也會塑造信念和認知，而且可能沒有一個群體像經濟學家更能凸顯這件事。現在，有證據顯示經濟學家的認知，例如對公平的認知，和社會上其他人大不相同。芝加哥經濟學家泰勒（Richard Thaler）指出，一般人口中的八二％受訪者相信，在暴風雪之後提高雪鏟的價格是不公平的，但他的企業管理碩士學生只有二四％持那樣的看法。部分原因可能在於，經濟學吸引的是人口中較不重視公平觀念的一群人；也有證據顯示，經濟學的訓練塑造了認知。由於經濟學家在公共政策中扮演的角色愈來愈重要，他們對於什麼是公平及如何取捨公平和效率的看法，可能造成高得不成比例的影響。

右派已經察覺教育在塑造認知方面的重要性，所以他們積極影響學校課程設計，並且著手推動「教育」計畫，讓法官更「懂」經濟，透過保守經濟學的狹隘透鏡來看世界。

影響輿論的最有效方式，就是促使政治人物持有和自己一樣的看法。政治人物是觀念販子，說服政治人物接納自己的觀點和認知，有雙重優點：他們不只會將觀點賣給大眾，也會將觀念化為法律和規定。大體而言，觀念的起點不是政治人物，而是來自學術界和公共知識分子，以及政府和非政府組織。他們東拼西湊出一些觀念，以符合自己的世界觀，或者至少組合成他們認為選民會喜歡的樣子。依美國的金錢政治，不是所有選民的立足點都平等，政治人物絕對有誘因去宣揚為有錢階級利益效力的觀念。

有些國家，政治人物可以直接收買。美國的政治人物大致上不至於這麼明目張膽。他們不會收下塞滿錢的褐色信封，錢會送進他們的競選總部，流進所屬政黨的金庫，這被稱為「美國式的腐敗」。有些人在離開公職後，會得到金錢報償，而這是美國旋轉門過程的一部分；至於其他人，能一日掌權，就已經足夠。

一大堆「專家」願意提供證詞、論點和故事，做為這些觀念的後盾，以彰顯他們所持觀點正確無誤。觀念之爭當然發生在許多競技場。政治人物有他們的代理人，也就是那些本身不競選公職，但努力推廣這些觀念且反駁競爭對手的樁腳。雙方的證據和論點都被收集在一起。

這種「觀念之爭」有兩個目標：動員那些已經深信不疑的人，並且說服還沒下定決心的人。前者需要集結部隊、重新激起他們的承諾。在像美國這樣昂貴的競選民主政治中，動員「基層」十分重要，因為選舉結果往往取決於募集競選資金和催票。將對手貼上「自由派」或「新保守派」有助於激起投票的熱情，即使的候選人本身平凡無奇。

各個政黨耗費不少心力來說服「獨立選民」。用簡單、扭曲且往往再三重彈的老調，爭取獨立選民的認同，可能比長篇大論和較為細膩的主張更受歡迎；訴諸感性的訊息往往比理性訊息更有效果。廣告主擅長將一個訊息濃縮為六十秒的影片，馬上就能撥動正確的心弦，情感上的反應似乎得到了「理性」的強化。

觀念之爭的武器

大體而言，這裡的觀念之爭和學術界所了解的不一樣。在學術界，雙方的證據和理念都要被審慎評估。大眾市場是「說服」、「框架」的戰場，不見得一定要找出真相，而是更了解一般公民的認知如何形成，並且努力去影響那些認知。

在這場觀念之爭中，若干武器是中心要角。上一章談過的「媒體」是其中一種；媒體報導失衡，顯然會使觀念之爭的戰場十分不公平。不管觀念如何散播出去，正如我所說，人們所爭的有不少是針對框架權，而在那樣的戰鬥中，話語占有舉足輕重的地位。話語能夠傳達公平、正當、正面感覺的概念，當然也能傳達分裂、自私和不正當的概念，也會以其他方式框架問題。依美國人的術語，「社會主義」一詞和共產主義類似，而共產主義是我們對抗了長達六十年的意識型態，直到一九八九年柏林圍牆倒塌才取得勝利。因此，任何事情只要被貼上「社會主義」的標籤，就無異於和死神站在一邊了。美國為老年人設立的健康照護體系醫療照護保險計畫（Medicare），是採單一保險人制，由政府支付帳單，但個人可以選擇供應商。大部分老年人都歡迎醫療照護保險計畫，可是許多人也相信政府無法以很高的效率提供服務，所以他們認為，醫療照護保險計畫應該改由民間經營。歐巴馬總統就任的第一年內，關於健康照護改革的討論十分激烈，有人表示：「政府不要插手醫療照護保險計畫。」右派人士抨擊將醫療照護保險計畫延伸到其他人的做法是「社會主義」，辯論於是就此打住，再也不必討論它有效率還是沒效率、照護的品質是好或壞，有選擇還是沒得選。

美國人相信市場，也相信獎勵措施使市場運作更順暢，因此，將薪資稱為「獎勵薪資」，可以給它增添光彩；不管金額多少，都可以振振有辭地這麼稱呼。薪資過高的問題，是偶爾才發生的。一九九三年，柯林頓政府剛上台的時候，由於批評甚囂塵上，政府決定對超過一百萬美元的薪資課徵附加稅，但隨後又網開一面，不對和績效有關的薪資課徵附加稅。這當然給了企業界一個誘因，將高額的給付都稱為獎勵薪資。如同先前說過的，這也同時製造出一整套扭曲的誘因，影響不只限於薪酬。

在運作良好的市場中，需求等於供給，產生的價格向買家「揭露」了商品的邊際價值，向賣家揭露邊際成本。這個資訊在做決定的時候很有價值。許多經濟學家表示，以股票市場為例，出現的價格反映了資產的真正價值，這稱做市場的「價格發現」角色。這樣的字眼讓人興奮：發現一種資產的真正價值，照道理來說很有價值，所以我們必須讚美市場執行這個重要的社會功能。事實上，市場的擁護者宣稱，市場具有完全的效率，也就是價格揭露全部資訊。這就像宗教信仰那樣，是堅定的信念。語言非常重要：「效率」是很好的字眼，發揮完全效率的市場顯然也是好事，但是這個概念根據的是大有瑕疵的邏輯。事實上，如果市場能夠充分揭露參與者可以得到的所有資訊，那就不會有任何人有誘因去收集公開交易資產的相關資訊，因為沒有花錢做這種事的人也同樣能取得資訊。如果效率市場假說是對的，那麼很矛盾的，這意味著股市必然很沒效率，因為沒有人會收集任何資訊。

經濟大衰退之後，效率市場模型處於挨打的局面。在此同時，有些市場擁護者繼續使用「價格發現」的論點為市場的變動辯護，而市場的

變動，實際上使得它的波動加劇、效率降低。

本世紀之初，市場發生重大變化。證券交易所的大部分交易，是運用演算法在電腦間交易，不是根據市場研究下單，也就是說，電腦不是根據對煉鋼業前景或者某家煉鋼公司的效率，掌握充分資訊，下單買賣，而是從價格和交易型態擷取資訊，以及根據電腦能夠即時處理的資訊。買單和賣單在一奈秒的時間內有效。在一奈秒之內所決定的價格，當然和任何實質的決定無關。沒有一家煉鋼公司，會根據這些股價的微調，決定做出是否擴張或訂定契約。根據演算法進行交易的人，宣稱他們增進了市場的流動性，但在真正需要的時候，也就是在遭遇重大干擾、市場需要調整的時候，那種流動性卻消失不見。結果是，市場開始展現前所未見的波動。

二○一○年五月六日，僅僅一天之內，股市價格暴跌，道瓊股價指數一度跌掉約一○%的價值，短短五分鐘，跌幅就高達六百點左右。收盤之前，市場收復大多數失土，市值回升的速度和下跌的速度幾乎一樣快。沒有人能說，一家公司資產的實質價值，會在很短的時間內下跌很多，可是由於有人不斷表示市場執行「價格發現」的功能，以及「市場具有效率」，讓市場散發一股光暈，使得這種快閃交易（flash trading），看起來不只可以接受，甚至是理想的表現。

事實上，我們有理由相信快閃交易不只導致市場波動加劇，也使「資訊」減少。電腦使用複雜的數學演算法，以更為複雜的現代搶單（front running）技術，擷取市場中的任何資訊。所謂搶單，是一種老式的非法行為，指營業員從下單者那裡得到資訊，以圖利自己。市場參與者當然知道這一點。比方說，某個市場研究者發現，某家公司的股價即將大漲，於是趕緊下一筆金額很大的委託單。但是，電腦交易員很快就會察覺這件事，並且利用他的資訊，搶先獲利。當然，今天的第一個交易員曉得他正在玩的遊戲是什麼樣子，所以絕不會下一筆大委託單，而是改為下許多小單子。這就像是軍備競賽，辛辛苦苦做研究的人會設法保護自己好不容易得到的資訊，不讓演算法交易員得知，而演算法交易人則絞盡腦汁，試著破解他們的密碼。可能有人會說，這只是在浪費資源而已，大家爭奪的是和早期資訊有關的租金。但是，情況比這

還要糟。演算法交易員智取真正做研究的人，研究的報酬會下降；於是，資訊投資降低，市場傳遞的資訊會減少。

政策之爭有如認知之爭

政策之爭有如認知之爭，尤其引人注目。接下來，我們要談近年來發生的三大爭奪戰：廢除遺產稅、銀行紓困，以及抵押貸款結構重整。後兩者當然是二○○八年金融危機發生之後，人們討論的中心議題，然而，三者全都攸關美國如何淪為如此不均。

少了遺產稅，我們就會製造新的富豪統治，富裕家族將永垂不朽；紓困行動提供資金給金融業，而這也是頂層重要的資金來源；在抵押貸款結構重整方面做得不夠多，底層和中層的經濟壓力將會因此升高。

遺產稅的存廢

我們說過，右派人士能夠說服許多美國人支持不符合大眾利益的政策。對高額金錢繼承者課徵遺產稅，正是典型的例子。批評遺產稅的人，稱它為「死亡稅」，聲稱向死人課稅不公平。根據目前的法律，美國只對繼承超過五百萬美元，夫婦相加為一千萬美元的部分課稅，因此大部分美國人即使對美國社會的流動性抱持過度樂觀的看法，也不會被課到稅。由於美國社會的財富過度集中，這樣的稅收能為國庫帶進大筆收入。

此外，理論上「公平的」社會能讓每個人一開始就站在相同的立足點，儘管我們明知這種事情不可能出現。遺產稅設計的目的，是限制「繼承而得的」分配不均，好讓立足點略為公平一點。這種稅符合大部分美國人的利益，應該十分清楚，可是右派說服許多人來反對。他們談到，遺產稅對小企業有多大的影響，事實上絕大多數的小企業規模小到根本不會被課稅，更何況遺產稅條款允許分十四年繳稅，根本不會造成破壞性的影響。

銀行增資

隨著金融危機展開，我們看到銀行業者如何操弄認知。銀行業告訴我們，必須先救銀行，才能拯救經濟，不管紓困行動多麼令人不滿，我們都需要保護自己的工作；如果對銀行施加條件，市場會動盪不安，大家的處境會更糟；因此，我們不只需要拯救銀行，也要拯救銀行家、銀行的股東和銀行的債券持有人。

有一些國家，例如瑞典，根據「資本主義」的規則、但用不同的方式處理，接管資本不足的銀行，程序很像銀行破產。這麼做的目的，是保護存款人，以及「保存」銀行的資產。然而，那些是「社會主義」國家，如果依照瑞典的方式去做，會很不像「美國作風」。歐巴馬不只接受了這樣的說法，還搬出來再講一遍，讓人覺得真有其事。這種說法根本沒有事實依據，目的是讓全球金額最大的財富移轉能夠為人接受。有史以來，不曾見過那麼多人拿那麼多錢給少數那麼富有的人，卻不要求任何回報。

這個問題可以用非常不同的方式框架。我們大可表示，真正的美國作風是法治。法律寫得十分清楚，如果銀行沒有支付它欠的錢，而且存款人要求把錢拿回來，那麼銀行就該改組；股東會失去一切，債券持有人成為新的股東。要是錢還是不夠，政府才介入。這時，債券持有人和無擔保債權人失去一切，獲有保險的存款人則拿回向他們保證不會短少的錢。如此，解救了銀行，但是銀行的新所有者，也就是政府，最後會決定將它縮編、回歸民營，或者與較為健全的銀行合併。這麼做一部分是盡可能為納稅人收回最多的錢。我們當然不會等到銀行沒錢，才採取這些激烈的行動。但是，在布希和歐巴馬政府任內，美國卻不是用這種方式運作。他們不只拯救銀行，也拯救股東、債券持有人和其他的無擔保債權人。這是認知之戰的勝利。

還有另一種方式可以用來框架政策問題。這套說詞一開始並不表示瑞典所做的事不合我們的「傳統」，而是分析經濟理論和歷史所顯示的

事實。分析之後會證明，遵循一般的資本主義規則，是可以拯救銀行部門、保護存款人，以及維持信用流動，而政府負擔的成本比較低。事實上，這正是瑞典的做法，也是美國其他銀行陷入困境時曾經做過的。

簡單的說，如果歐巴馬和布希根據一般資本主義的規則行事，而不是一路走來自行訂定規則，整體經濟的利益會受到更好的保護，也更能維護體系中的公平感覺。相反地，我們卻見到銀行家無條件得到他們要的錢，這些錢理該做為銀行增資之用，而銀行增資之後，理該承辦更多的放款。但是，給銀行的錢被拿去支付獎金，就無法同時用於增資。銀行家和他們的支持者取得資金，送進銀行的金庫和銀行家的口袋。

不過，他們失去了長期的認知之戰：幾乎每個人都看到眼前的事情不公平，即使在非常經濟情況下也不合理。由於這件事，加上其他許多事情，終於形成目前的巨大反彈。

抵押貸款重整

房地產泡沫破時，許多屋主發現自己被「滅頂」，房屋欠的貸款高於房屋的價值。銀行紓困和抵押貸款重整，是對比鮮明的兩套認知：一方面的認知宣稱，大規模紓困是理想的行動；另一方的認知又說，大規模重整抵押貸款是不可取的做法。說來諷刺，今天大眾普遍認為銀行紓困行動不可取；愈多人認清，如果不改善住宅/抵押貸款市場，我們的經濟便不會復甦。

抵押貸款市場的問題在於效率不彰。取消抵押品贖回權迫使一些家庭搬離房子，每個人都是輸家。家庭生活被打亂、失去畢生的積蓄，更糟的是，房子沒人住、沒人照顧，連帶拉低了附近住宅的價值。社區裡面如果有大量房子的贖回權被取消，其他人不可避免會受到傷害，銀行也將因此蒙受損失。畢竟，決定取消抵押品贖回權的最重要因素，就是房屋的價值。

其實，我們有更好的方法處理這種不幸的急轉直下狀況，就是勾銷屋主欠的本金，用以債換股的方式讓放款機構在屋主出售房屋時，分得資本利得的一部分。

被推進市場而壓低房價；也可以避免所費不貲的取消抵押品贖回權流程。社區受到保護，屋主得以重生，對每個人都有利。放款機構會得到和取消抵押品贖回權一樣多的錢，或甚至更多。然而，執行這套策略需要修改現行法律，銀行家及歐巴馬政府立即一口回絕了這種方法，至少直到二○一二年總統選舉時仍是如此。

銀行業者認為，重整抵押貸款，會強迫他們認列損失，但銀行已經用虛假但合法的會計手法，將減值抵押貸款，也就是借款人未依約還本付息的抵押貸款，視為最後會償還的貸款，避免發生損失。雖然，這些未履約抵押貸款的真正市場價值，往往只及面值的一小部分，但是認列損失，需要銀行業者注入更多資本，而在目前的管理規定之下，他們正為取得夠多的資本而焦頭爛額，更別提遵循二○一○年秋天採行的新規定「巴塞爾協議III」（Basel III）。

歐巴馬政府和銀行家當然不是以這種方式陳述他們的論點。他們提出兩大理由，說明為什麼沒有為屋主做很多事：有那麼多負責任的好公

民賣力工作、償還抵押貸款，或有能力還本付息，幫助那些無法償還抵押貸款的人，是「不公平的」做法。此外，對屋主伸出援手，會使道德風險的問題惡化，如果讓個人能夠輕易脫身，會傷害他們還本付息的誘因。

這些論點奇怪的地方在於，同樣可輕易用在銀行身上，而且更有說服力。銀行業者一再接受政府紓困，例如，一九九五年的墨西哥紓困、一九九七至九八年的印尼、泰國和韓國紓困、一九九八年的俄羅斯紓困、二○○○年的阿根廷紓困。這些和其他的紓困案全都是為了拯救銀行，卻只掛國家的名字，其實發生問題的是放款過度的銀行。接著到了二○○八、○九年，美國政府展開另一回合的紓困行動，是有史以來規模最大的。事實已經證明，銀行紓困會一再發生，而且我們預期這將使銀行有恃無恐、繼續冒過高的風險。可是，布希和歐巴馬政府卻對這個事實視而不見，拒絕以像英國開除高階主管之類的做法，或者讓股東及債券持有人承受損失的方式，抑制將來的不當行為。失去房子的人大多不是累犯，這一點和銀行不同，可是我們卻要求他們喪失投入房屋的所有淨值，又大量奉送金錢給銀行的股東和債券持有人。此外，如果屋主早知來日會發生什麼事，極少人願意讓自己掉進如此的痛苦之中。而他們唯一做錯的，就是信任銀行家，因為他們似乎很了解市場和風險，加上這些銀行一再保證，他們承受的風險很容易管理。

銀行家和他們的盟友，長篇大論地數落失去房子的屋主，甚至把他們貼上莽撞衝動的標籤。為了污名化所有失去房子的人，少數買了幾棟房子的人更被貼上「投機客」的標籤。我們又該如合標示這麼多銀行的賭博性行為？銀行莽撞衝動的投機心態，才是這場危機的核心。

最諷刺的是，宣稱幫助某些貧窮屋主卻不幫助其他人是「不公平的」，但這樣的不公平，和砸下數千億美元幫助金融業相比，實在小巫見大巫。從來沒人提起和銀行紓困行動有關的不公平，如果有批評者發出不平之鳴，便以那是「促使經濟恢復活力，不幸卻必要的代價」一語輕輕帶過。沒人提到，制止銀行業者爭相取消抵押品贖回權，才是重振經濟的正確做法，也能幫助一般公民。

明明我們有辦法在不必花納稅人一毛錢的情況下幫助屋主，而且會使審慎管理債務的屋主處境遠比不審慎的屋主要好，但銀行業者拒絕所有這類提議。結果，誠如我們在第一章中提過的，無條件對銀行紓困、不伸手幫助屋主，導致財富分配不均升高，中低層人口的財富急劇縮水。

政府失能相對於市場失靈

我已經談過一些認知之爭，但是爭戰最激烈的領域是在大觀念。其中的一場，一方相信市場大致上能夠自行運作得很好，市場如有失靈，大多是政府失能的結果；另一方則對市場不那麼樂觀，主張政府扮演重要的角色。這兩個陣營定義了當代主要的意識型態鬥爭。

這種鬥爭在公共政策的每個領域演出，影響政府在穩定總體經濟、管理市場、投資公共財、保護消費者、投資人、環境，以及提供社會保障等方面所扮演的角色。本書的重點比較狹隘，著眼在這場大戰的結果

將對美國分配不均的演變有重大影響。

第二、第三章的中心論點之一就是市場失靈，以及政府未能抑制它們，這在解釋美國的分配不均方面扮演了關鍵性角色。社會頂層享有租金，底層則是人力資本投資不足。扭曲市場的隱藏性補貼，以及讓頂層占得上風的遊戲規則，更使問題益顯複雜。

第三章說過，經濟理論告訴我們市場不是抽象地存在。市場至少需要政府執行契約，並且提供基本的法律架構。政府的實際做法對效率和分配的影響很大。右派希望能訂出「正確的」遊戲規則，也就是對富人有利卻犧牲他人的規則。他們試著塑造辯論的方向，認為單一規則對所有的人最好。但到目前，我們知道那根本是不對的。

經濟理論指出，倘若私人和社會報酬契合得好，市場就會運作得不錯；契合得不好，就會運作得不好。市場失靈到處都看得到，舉例來說，銀行以有毒的抵押貸款污染全球經濟，經營狀況出問題後，又把全球經濟拉到瀕臨毀滅的邊緣，對全球各地的勞工和公民造成沉重的成本。有些市場失靈很容易矯正，例如可以對製造污染公司收取費用，但是資訊不完全和不對稱造成的扭曲，卻不是那麼容易矯正。經理人的行為不見得總是符合利益關係人的利益，對此，利益關係人就顯得無能為力。

如果只聽信右派的一面之詞，會誤認為市場總是運作得很好，而政府老是失能。右派的確十分賣力地在民眾之間製造這種認知，其中最簡單的做法便是對私人市場失靈、政府的成功視而不見。而且，他們設法對這些市場失靈在分配上所造成的後果，也就是在私人獎酬和社會報酬沒有契合得很好時，誰得利、誰蒙受損失也視而不見，並且促使其他人也什麼都看不見。在這次危機中，我們很容易看清贏家和輸家是誰；但不管是環境汙染，還是掠奪性放款，或者企業治理的濫用等方面，幾乎每一次贏的都是頂層，其他人則是輸家。

政府所做的努力當然不是樣樣都成功。事實上，當政府投入研究或者支持新的民間產業，總會有失敗的時候。當來自成功計畫的報酬多到足以抵銷失敗計畫造成的損失，那就是成功。而就政府的研究活動來說，證據十分清楚且一面倒指出：政府在科技方面的投資，報酬非常高，最好的例子有網際網路、人類基因組計畫、噴射飛機、瀏覽器、電報，以及十九世紀農業生產力提高，奠定美國從農業社會走向製造業社會的基礎。我在擔任經濟顧問委員會主席期間，曾經評量政府研究發展的平均社會報酬，發現報酬率遠高於五○%，比其他投資領域，甚至比民間部門的研究發展要高得多。

政府是由人組成的機構，而所有的人及其建立的機構都有可能犯錯。政府會失能，正如市場會失靈。最近的經濟理論解釋了兩者各在什麼時候比較容易失敗，以及政府和市場可以如何相輔相成，同時提供一個制約的平衡體系。我們見過不計其數的政府與市場互補實例：政府推動計畫使得網際網路誕生，但Google等民間部門公司發展出許多產品和應用，使網路成為人們生活和我們經濟的中心。政府或許打造出第一具網路瀏覽器，但民間和開放源碼運動改良了瀏覽器。

公共和民間都有成功的地方，也有失敗的地方。可是右派許多人似乎認為只有政府才會失敗。關於市場和政府這種截然不同的認知，部分

理由在於前面所說的虛構均衡理論。相信市場的人，會輕描淡寫放過市場失靈的資訊，卻強調政府失能的例子。他們很容易想起政府施政失敗的計畫，但經濟大衰退前金融體系的大失敗卻很快就被遺忘，或者認為那只是一時的異常，甚至歸咎於政府。

事實上，世界上所有成功的大型經濟體，政府都扮演了重要的角色，而且在成長最快速的國家，例如中國，以及生活水準最高的北歐國家，政府都扮演非常重要的角色。然而右派抱持的意識型態是那麼強，持續推動小政府，將政府的服務外包和民營化，甚至抗拒管理。

右派不只沒有注意政府的成功，也沒意識到市場的失靈。二○○八年危機爆發之後，我們很難忽視自有資本主義以來，就一而再、再而三發生的金融危機。政府一再展開的銀行紓困行動讓納稅人承受很高的成本，如果再加上之前錯誤分配資本造成的損失，以及泡沫爆裂後經濟的潛在產出和實際產出間的差距，數字恐怕將高達數兆美元之多。

經濟大蕭條之後，政府成功地管理好金融部門，帶來約四十年的金融穩定和快速成長，銀行專心於放款，提供企業快速擴張所需的資金。政府幫助市場依照應有的方式運作，縮減詐欺和欺騙消費者的空間，並且促進競爭。但是，從雷根到柯林頓總統，政府節節倒退，解除管制、減少監督後造成不穩定、詐欺增多、競爭減少。

再舉另一個例子。最近一項研究顯示，承包商「向聯邦政府收取的費用，平均是它支付聯邦員工薪資的兩倍以上」。根據伊拉克與阿富汗戰時承包委員會的數字，為了因應在伊拉克和阿富汗的戰爭，政府外包的工作，每四美元就有高達一美元浪費掉或者花在不對的地方。比莫（Linda Bilmes）和我在先前的一項研究中指出，如果直接由軍隊提供那些服務，政府可以節省數十億美元的支出。這件事顯示，不只意識型態在推動承包/民營化計畫，背後更有尋租的黑手在作祟。

自由化和民營化

諷刺的是，長久以來支持民營化（將本來由國家經營的企業交由民間經營）和自由化（減少政府的管理）的人宣稱，民營化與自由化是抑制尋租的必要手段。更糟的是，民營化和自由化的大旗本身就已經腐敗，無異為那些運用政治影響力以推動民營化和自由化的人收取很高的租金。

放眼世界各地，民營化失敗的例子，從墨西哥的公路到英國的鐵路，俯拾皆是。

近年來，美國的重要民營化計畫，是將核能發電廠和製造原子彈所需的濃縮鈾生產公司改制民營。這家公司一直風雨不斷，屢遭批評從事不誠實的交易。雖然策劃民營化的前政府官員和促成此事的投資銀行，賺進數百萬美元，這家公司卻不曾獲利。改制民營十五年來，政府的補貼仍然是這家公司營利模式的核心，已經有人提議重新將它收歸國營。

二○○五年，布希總統在他的國情咨文演說中，將社會安全部分民營化列為要務。如果得遂所願，美國會有一個大規模的民營化計畫。美國人現在得感謝他的努力失敗，倘若這項計畫成功，美國老人的處境會比現在還要糟。凡是把錢投入股票市場的人，不少退休財富會化為烏有；

那些拿錢去買安全國庫券的人，現在會為填飽肚子而發愁，因為聯準會將利率壓低到接近零的水準。早在危機爆發之前，我們應該就看得很清楚，民營化對大部分美國人都不好。社會安全計畫的效率高於民間的年金供應商，民間保險公司的交易成本高出許多。事實上，它們希望從人們每年存進社會安全計畫帳戶的數千億美元中，分得一杯羹。

自由化/解除管制的成績和民營化一樣好壞參半，最令人矚目的是金融業解除管制和資本市場自由化。在那些高舉右派意識型態的人眼裡，這些自由化行動失敗實在令人費解。但是對於那些比較清楚市場限制的人，這種事情是可以預料得到的，而且經常被他們料中。主張自由化最力的安隆公司（Enron）曾經大談特談市場的神奇，從而操縱加州的電力市場，為自己賺進數千萬美元，將錢從加州公民移轉給它的執行長雷（Ken Lay），以及這家公司的其他經營者。布希政府官員將安隆操縱之下，加州電力供應不足的問題歸咎於環境管理措施過多，新電廠的興建因此卻步。事實恰好相反。安隆操縱市場以推高價格的行為一曝光、政府加強管理之後，電力不足的現象也隨之消失。

創新與抗拒政府的管理

反對政府管理的人總是宣稱，管理對企業是壞事。沒錯，防止污染的管理規定對那些本來可以污染環境的企業是壞事；防止雇用童工的管理規定，對那些本來可以剝削兒童的企業是壞事；阻止美國企業行賄或濫用人權的管理規定，對於那些本來可以行賄或濫用人權的企業可能是壞事。我們見到，私人獎酬和社會報酬往往不同，市場就不會運作得很好，而政府的工作正是契合兩者。

倘若真如某些人所說的，新的銀行管理規定會讓創新窒息，我們仍然必須衡量管理規定的效益及其成本。如果政府的管理能夠防止銀行體系另一次近乎崩垮，效益還是很大，金額可能高達數兆美元。而且，設計良好的管理規定，曾經成功確保金融體系穩定長達數十年之久。此外，加強金融管理的這段期間，也是經濟快速成長的時期，成長的果實普遍分享的程度高於今天。相形之下，在「自由化」期間，典型公民的所得成長遠低於強化管理的期間。

自由化失敗有個簡單的理由：當社會報酬和私人獎酬不一致，所有的經濟活動都會被扭曲，包括創新。金融業創新走的方向不是改善社會福祉，而是改善銀行家的福祉。至少有一段時間，它成功了；但在改善一般美國人的困境，或甚至刺激整體經濟成長方面，卻以慘敗收場。

打贏觀念之爭

我談過觀念之爭，包括一些政策的核心觀念，而這些政策造成社會分配不均。雖然，富人及企業在塑造對自己有利的認知方面大獲成功，卻已經輸掉一些戰役。儘管，距完美還有一大段距離，卻仍然充滿競爭，這是我們還抱持希望的原因。

在接下來的段落中，我要談形勢逆轉的三場戰鬥：企業福利（corporate welfare）、IMF的治理政策，以及公共政策的終極目標。

階級鬥爭和企業福利

柯林頓總統走馬上任時，失業率很高，預算赤字龐大，但失業率和債務水準與今天相比仍屬小巫見大巫。我們當然要尋找縮減預算的項目，以提高效率，但不致傷害「人民至上」的核心理念。如果可能，還要重新引導支出的方向，甚至刺激經濟。縮減預算的明顯目標，是對準當時的勞工部長瑞奇（Robert Reich）和我所說的企業福利高額支出，也就是給美國公司的補貼。經濟顧問委員會負責草擬縮減預算的清單，這事做起來不像表面上那麼容易，因為不少企業福利隱藏在稅法之中。即使如此，清單上排在最高位置的一些項目，是對銀行、對農業，以及對煤業和其他天然資源公司的補貼。

我以為，政府內部會對一些原則取得共識，也預期發放補貼的各個部會將設法保護自己的地盤。讓我驚訝的是，國家經濟委員會（National Economic Council）主席魯賓（Bob Rubin，後來當上財政部長）的反應十分激烈。他表示，我們所做的事情會掀起階級鬥爭。事實當然並非如此。對於想要將注意焦點放在經濟復甦和協助人民的民主黨政府來說，花大錢補貼而扭曲經濟、擴大分配不均，實在沒道理。此外，假裝我們的社會裡沒有很高的分配不均、很大的分裂，就像把頭埋在沙堆裡。巴菲特講得很對：「過去二十年始終存在階級鬥爭，而我的階級贏了。」但是指控制我們進行階級鬥爭，無異於表示降低企業福利會造成分裂。

在柯林頓政府任內，我們只略微縮減企業福利，仍然高額補貼農業和能源。在二○○八年的危機期間，企業福利達到新高點。在經濟大衰退的紓困行動中，光是AIG一家公司，就拿走超過一千五百億美元，這個數字比一九九○到二○○六年花在窮人身上的福利支出還多。隨著赤字增加，預算的審查更加嚴格，縮減企業福利一事被提出來討論。有些企業福利的支出已經縮減，但我懷疑力量更強大的產業和公司，照樣保有它們已經獲得的大部分金額。

在提供安全網，也就是「社會保障」方面，政府能夠扮演某種角色保護個人和家庭防範風險，尤其是他們無法投保的風險；政府不應該保護企業免於承擔不良業務判斷所帶來的後果，或者提供補貼來充實企業的金庫。如果沒有紀律，市場便無法運作。

IMF，沒穿衣服的皇帝

我在《全球化的許諾與失落》一書中，談到IMF和一些開發中國家、新興市場在各式各樣的領域發生激烈的爭執，包括經濟開發政策、從共產主義轉型為市場經濟的政策，以及管理東亞危機等方面。我說明了IMF如何強迫經濟面臨困境的國家實施緊縮政策，以及它的「結構調整」政策如何強迫實施民營化和自由化，結果不但沒有帶來成長，反而造成困難，尤其是讓窮人的處境更加艱困。

在我寫那本書的時候，IMF被視為是這些問題的權威，尤其是在西方世界。開發中國家的許多人則抱持懷疑態度：他們發現，IMF力推的

政策往往以失敗收場。他們認為，IMF只是在推進全球金融業的利益，以及先進工業國家的企業利益。但是除了遵照IMF的指示，他們通常覺得別無選擇，畢竟開發中國家需要錢。於是，我著手讓大家看清IMF這個皇帝其實沒穿衣服：IMF偏愛的政策，並不是根據最好的經濟學；恰好相反，他們努力推動的許多教義，早已被之前四分之一世紀的經濟研究徹底否定。

我也設法揭露一些知識上的不一致和治理方面的失敗。那段期間內，IMF日益重視「治理」，可是它本身的治理，有待改進之處更多。金融業的影響力太大，開發中國家的影響力則太小。金融部門的影響力過大，有助於解釋IMF何以執著於緊縮政策，它的第一優先要務便是保障西方的債權人能夠收回貸款，而這表示陷入困境的國家必須縮減支出，才有更多的錢用於償還債務。這也有助於解釋，它何以支持資本市場自由化，也就是取消管理措施，以免影響資金，尤其是短期熱錢，流進和流出一國。幾乎沒有證據顯示資本市場自由化能夠加速成長，卻有無數證據顯示會造成更大的不穩定。從先進工業國家的觀點來看，資本市場自由化是理想的做法，因為這會給西方金融公司更大的空間進入開發中國家，並在那裡賺更多利潤。IMF顯然被意識型態和利益的自我強化所俘虜。

IMF聽不進我所說的觀點，自然不足為奇，而且，他們的反應竟然是展開人身攻擊，發表謾罵的言詞。我說，在某些情況下，實施資本管制可能是理想的做法；IMF回應說，這樣的建議無異是「江湖郎中賣蛇藥」。

十年後，戰場看起來不一樣了。認知有了很大的改變，而這樣的改變，我的書多少貢獻了綿薄之力。另外，一個廣泛的共識也形成，認為需要推動治理改革，已經推動了一些改革，將來還準備展開更多。

IMF已經承認，在某些情況之下，實施資本管制可能是理想的做法。它在一些計畫中，例如針對冰島，便接受了資本管制的措施。在處理若干遭逢危機的國家問題時，它在幕後推動債務重整，要債權人負擔更多的成本，以減輕納稅人的負擔。但是另一方面，仍存在強大的反對力量，包括歐洲中央銀行。雖然在希臘，深沉的債務重整計畫終於獲得接受，但在愛爾蘭，連未擔保債券的持有人也受到保障、獲得很高的報酬；理該承擔隨之而來的風險，卻受到保護，犧牲的是愛爾蘭的納稅人。

追求錯誤目標

美國一心追求錯誤的目標，已經迷路了。美國認為，只要提高GDP，所有的人都會受益，但事實不然。即使美國生產更多的產品和服務，但年復一年，大部分美國人的所得卻愈來愈低，那就表示我們的經濟表現得不好。

現在很清楚可以看出，衡量經濟表現的標準方法，也就是實質平均每人GDP的水準（將一國內部生產的所有產品和服務加起來，除以該國的人數，再經通貨膨脹調整），以及GDP的成長率，不是衡量成功的好指標。美國的實質平均每人GDP表現一直相當好，這樣的數字令我們迷

醉，以為一切都很好。事實上，美國不是表現最好的國家，盧森堡、挪威、瑞士、丹麥和「社會主義國家」瑞典在二○一○年的平均每人GDP都高於美國。

舉個例子來說明GDP如何讓人對一國的成功留下錯誤印象。平均每人GDP對於健康和公共部門等生產的產品和服務價值計算錯誤。今天，這兩個部門的重要性遠高於半個世紀前。舉例來說，以壽命或其他幾乎任何一種健康表現指標來說，美國的健康情況很糟；如果我們衡量的是表現，那麼美國某個部門的效率較低，將對它的GDP不利。用這種方式來衡量，法國的健康照護部門產出比較高，可是實際的結果恰好相反。美國的無效率反而有助於膨脹其GDP數字。

此外，GDP並沒有考慮永續問題，個人和國家都可以寅吃卯糧，但只能維持一段時間。美國當然是如此。不只大部分個人借錢來維持生活水準，整個國家也一樣。房地產泡沫讓本世紀第一個十年的經濟，表現得相當好，就像是人工的生命維持系統，撐起無法持續長久的消費。

對本書來說最重要的是，我們的傳統所得量數並沒有適當反映廣大公民所發生的事。第一章說過，平均每人GDP可能上升，但大部分公民的生活可能年復一年原地踏步或甚至過得更糟。美國正是發生這樣的事。

正如所得存在很大的分配不均，生活福祉的所有構面也存在很大的差距，而這些並沒有反映在衡量經濟表現的GDP上。以健康、教育或環境為例，環境正義運動讓我們注意到許多窮人居住環境的條件惡劣，他們唯一住得起的房子，是在製造污染的工廠或者噪音很高的機場和火車路線附近。

我們如何衡量表現，是認知之戰的一個面向，而且影響很大，尤其是在「唯表現是問」的社會文化中。如果我們衡量不對的項目，就會忍不住去做錯誤的事情，並且對何謂「良好的經濟體系」做出錯誤推斷。

如果以GDP來衡量自己的成功程度，就會努力去提高GDP，也會疏於注意大部分美國人所發生的事情。以另一個例子來說，批評環境管理措施的人說，這些管理措施造成他們很高的成本，而且降低經濟成長。但我們如何取捨，有賴於如何衡量產出。如果在衡量GDP的時候，考慮環境惡化的成本，那麼加強環境管理措施實際上可能會提高正確衡量的GDP。

曾有許多年，標準的經濟表現量數是國民生產毛額（gross national product，GNP），大約等於一國公民的總所得。但是在一九九○年左右，各國改用GDP，也就是在一國之內生產的產品和服務價值。對於與世隔絕、不與其他國家貿易或不接受外來投資的國家而言，兩個數字相等。就在全球化步調加快的時候，世界各國從GNP改用GDP，造成深遠的影響：如果一國製造產品所產生的所得流往別處，GDP可能上升，而GNP下降。這不是理論上的空談。巴布亞新幾內亞的金礦是澳洲、加拿大和其他國家的外國公司開發的，大部分生產價值歸外國公司所有，巴布亞新幾內亞只得到微薄的收入，根本不足以彌補環境遭到的破壞，或者經濟和人民健康因此受到的不良影響。重視GDP，會鼓勵一國從事這種計畫，因為如此一來，在指標上會進步。如果我們重視的是舊量數GNP，可能就會拒絕執行這類計畫。

我在擔任經濟顧問委員會主席的時候，曾經鼓勵美國處理這些問題，例如建構「綠色GDP」帳戶，考慮天然資源的浩劫和環境的惡化。煤業的反應激烈，來自產煤州的國會代表揚言刪除這個領域的研究經費，我便曉得我衝撞了某個重要的東西。煤業非常清楚認知的重要：如果一般普遍認為用正確方式去衡量煤業可能對國家的產出造成負面貢獻，那便具有重大的政策涵義。

今天，幾乎所有的人一致認為，我們必須改變衡量指標。法國前總統薩科齊設立「國際經濟表現與社會進步評量委員會」（International Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress），請我擔任主席。我們找來統計、經濟、政治和心理等各方面的專家，其中有三位諾貝爾獎得主。我們一致同意，GDP是可能嚴重誤導的不良指標，應加以改良。我沒辦法說，我們已經全面贏得戰鬥，但形勢確實已經逆轉。連美國都開始著手擴大它的衡量指標。二十國集團（G-20）支持展開研究，尋找更好的衡量指標。經濟合作發展組織（OECD）已經推展大型的計畫，接續我們的研究。世界各國，包括澳洲、紐西蘭、蘇格蘭、英國、德國、法國、韓國、義大利和其他國家已經開始往這些方向推進。

在民主社會中，就算富人有力量控制媒體和塑造認知，還是不可能完全壓制觀念。當這些觀念取得許多公民的共鳴，就會展開自己的生命。

結論

在政治上，認知極為重要。每個陣營的熱心理論家都會挑出一些例子，得出論點。我們說過，許多人只認知或記住和自己原始信念一致的證據，尤其在意識型態強烈的議題，例如政府扮演的角色，在處理分配不均方面，可能更是如此，認知本身可能反映了美國的高度分配不均。對一％來說，贏得這場辯論攸關龐大的金錢利益。因此，要以平衡的方式權衡所有的考量，變得更加困難，而不是更為容易。

我在這章主張，採用有細微差別和平衡的方式讓市場和政府各自扮演適當的角色。我們沒有只考慮可怕的故事，而決定某種醫療干預是好或壞，相反地，我們試著了解在什麼情況之下，某種醫療干預可能有效或沒效。什麼事情都不做的風險是什麼？干預受到的限制是什麼？對於我們所討論的「大」觀念及比較特定的政策干預，都應該抱持相同的小心謹慎態度。

掌握權勢的人試圖以對自己有利的方式來框架討論的方向。他們曉得，在民主社會中，他們無法將自己的規定強加在別人身上，必須以某種方式和社會中的其他人「合作」，以推進自己的主張。

就這點來說，富人又占有優勢，認知和信念是可以塑造的。本章已經說明，富人擁有各種工具、資源和誘因，以滿足他們利益的方式去塑造信念。他們不見得總是能贏，但這絕對不是一場勢均力敵的公平戰鬥。

我們已經看過，掌握權勢的人如何以公平和效率為由、操弄公共認知，而實際的結果只對他們有利。下一章將探討，他們不只在輿論的法

庭做到這一點，也在美國的法院得遂所願。

第七章

分配不均嚴重侵蝕法治

美國國旗的設計隱含了「人人享有自由和公義」的承諾，所反映的基本價值有助於定義美國的認同感。其中包括，美國將盡其所能實施法治，在證明有罪之前，每個人都是無辜的；所有人在法律前一律平等。

這些價值，也是美國在世界上的核心定位。我們向其他國家宣揚這些價值，可是很少人理解誓詞的意義，更沒有人探究更大的問題：美國政府是否真的實踐了承諾？

本章一開始要問一組相當抽象卻關鍵的問題：居於經濟運作核心的法律與管理規定，目的為何？為什麼我們需要法治？是不是有一個以上可能的「法治」，而若是如此，我們所做的選擇會帶來什麼樣的不同結果？本章的中心訊息回應了以前各章：我們可以有不同的法律架構。每個法律架構，都會得到不同的效率和分配結果。錯誤的法治會使分配不均繼續存在且擴大。下一章將談預算之戰，第九章則檢討貨幣政策與總體經濟計畫之實施。

雖然，良好的法治理該保護弱者不遭強者欺凌，我們仍可看到這些法律架構有時如何反其道而行，結果便是將大量的財富從底層和中層移轉給頂層一%。說來諷刺，支持這些法律架構的人口口聲聲說這樣能夠提升經濟效率，事實上反而扭曲了經濟。

為什麼我們需要法治？

任何社會中，一個人的所做所為，都可能傷害或造福他人。當傷害別人的人不必負擔全部後果時，便會產生不當誘因，不會設法避免或者採取預防措施，以避免傷害的發生。事實上，我們有法律提供每個人避免傷害別人的誘因，不傷害別人的財產、健康、公共財，例如大自然。

經濟學家將焦點放在怎麼做最能提供誘因，以促使個人和企業考慮他們的外部效應（xternalities，為他人的行為付出代價）。所以，應該強迫鋼品生產者為他們製造的污染付費，那些造成意外的人也應該為後果付費。舉例來說，我們將這些觀念具體化為「污染者付費原則」，也就是污染者應該為所做所為的全部後果負責，否則就是一種變相的補貼，相當於沒有支付勞工或資本的全部成本。不願為自己製造的污染付費的一些公司表示，如果付費，可能必須裁減員工。沒有一位經濟學家會主張，為了拯救就業機會，應該讓勞工或資本的扭曲性補貼繼續存在。不支付對環境造成的成本，正是一種補貼形式，不應該繼續存在。維持經濟處於充分就業狀態的責任，是貨幣政策和財政的工作。

企業經常能夠成功避免承擔本身行為所造成的全部後果，正是它們塑造經濟遊戲規則、圖利自己的實例。由於法律限制企業必須負責任的程度，因此核能發電廠和近海鑽油平台才得以在爆炸後，不必承擔全部成本。結果，美國的核能發電廠、近海鑽油平台比原本該有的數量還多。事實上，如果少了政府的全額補貼，是否還會有核能發電廠存在，

大有疑問。

企業對別人造成的成本，有時不是馬上就能看得很清楚。企業經常會去冒很大的險，可能多年都沒出事；一旦出事，往往讓數以千計的人遭殃。強迫企業賠償那些受害者，並不會使傷害真的消失，即使有人因此而得到補償，傷害畢竟無法挽回。這就是我們不能只依賴誘因的原由。有些人就是喜歡冒險，尤其是當大部分的風險可以被其他人分擔時。二○一○年四月，深海地平線（Deepwater Horizon）鑽油平台爆炸的起因，正是英國石油公司在墨西哥灣漏出數百萬桶石油，而一切都肇因於英國石油的高階主管們下了豪賭，只要節省安全支出，就可立即提高利潤。這個案子中，他們放手一賭卻輸了，同時也讓環境和路易斯安納州、墨西哥灣其他各州的居民承擔重大損失。

在相關訴訟中，造成傷害的企業相對於被連累的無辜受害者反而總是站在上風。許多平民百姓可能無法要求適當的賠償，也請不起和企業相當的律師。照理說，政府扮演的角色就是重新平衡公義的天平，在英國石油的災難中，政府確實執行了這個角色，只是動作非常輕柔。最後，我們看得很清楚，許多受害者拿到的賠償可能遠低於受到的傷害。

芝加哥的諾貝爾經濟學獎得主寇斯（Ronald Coase）曾經解釋不同財產權的指定方式，在處理外部效應方面具有同等的效率，或者至少在沒有交易成本的假設世界中是如此。一個房間中，如果有抽菸者和非抽菸者，我們可以將「空氣權」指定給吸菸者；要是不吸菸者重視清淨空氣的程度高於吸菸者重視吸菸的程度，他們可以賄賂吸菸者不要吸菸。但我們也可以將空氣權指定給非吸菸者；這種情況下，只要吸菸者重視吸菸的權利甚於非吸菸者重視清淨空氣的程度，吸菸者就有可能賄賂非吸菸者，允許他們吸菸。在有交易成本的真實世界中，必須花錢向某一群體收錢以支付另一個群體，所以一種指定方式可能遠比另一種指定方式有效率。但更重要的是，不同的指定方式會產生很不一樣的分配結果。給不吸菸者空氣權，對不吸菸者有利，卻犧牲了吸菸者。

不管我們多麼努力，即使是處理經濟組織的最簡單問題，也避開不了分配的問題。這些交纏在一起的「財產權」/外部效應問題和分配問題的另一面，是「自由」和「公義」的觀念無法分離，每個人的自由如果妨礙別人，就必須加以節制。一個人製造污染的自由，會剝奪另一個人的健康；一個人開快車的自由，會剝奪另一個人不受到傷害的權利。但是誰的自由應該優先？為了回答這個根本性的問題，社會發展出相關法令規定。這些法令規定會影響系統和分配的效率：有些人有所得，其他人則有所失。

這是為什麼政治力量那麼重要的原因。如果一國的經濟力量分配得太不平均，政治上的後果就會接踵而來。雖然，我們通常認為法治是設計來保護弱者不受強者的欺凌，以及保護一般公民不受到享有特權的人傷害，那些有錢人卻運用政治力量去塑造法治，提供一個架構，讓他們能在那裡面剝削別人。他們也利用自己的政治力量，以確保分配不均存在，而不是實現較為均等和更具公義的經濟與社會。如果某些群體控制了政治程序，他們會利用這樣的程序去設計對自己有利的經濟體系：透過適用於特定產業的法律與管理規定、透過管理破產、競爭、智慧財產或財稅的法律與管理規定，或者間接透過訴諸司法體系的成本。

企業等於在主張自己有權污染，並且要求政府補貼它們不製造污染。

從我擔任公職的經驗發現，那些握有權勢的人想要相信自己是在做正確的事，也就是他們正在做符合公眾利益的事。公眾的信念至少具有足夠的可塑性，能被「特殊利益群體」說服，相信特殊利益群體所要的符合公眾利益，而實際上只是符合特殊利益群體本身的利益。本章其餘部分，將在三個情境探討這個主題——掠奪性放款、破產法和取消抵押品贖回權流程。這些情境中，法令規定決定了美國近年來的市場經濟如何運作。

掠奪性放款

在房地產泡沫出現之初，我們看得很清楚，銀行不只從事不計後果且危害整個經濟體系的放款，也承做掠奪性放款，利用社會中教育程度低、財務知識不足的這群人的弱點，銷售十分昂貴的抵押貸款給他們，並將費用細節隱藏在大部分人都難以理解的細字條文中。美國有些州已試圖導正這種行為。舉例來說，二○○二年十月，喬治亞州議會發現該州的抵押貸款充滿詐欺和掠奪性行為之後，試著以消費者保護法制止，結果金融市場的反應十分迅速且激烈。

評等機構也在維持詐欺性放款實務方面插上一手。今天我們都知道這些機構，曾經稱F級抵押貸款為A級證券。它們實在應該歡迎喬治亞等州的行動才是：祭出那些法律之後，評等機構就不需要評估組合中的抵押貸款是否充滿詐欺或不當行為。但是，主要的評等機構之一標準普爾（Standard & Poor’s）卻揚言不對喬治亞的任何抵押貸款評等。少了這些評等，抵押貸款就很難證券化，而不實施證券化，該州的抵押貸款可能枯竭。評等機構顯然擔心如果這樣的實務擴散到其他州，那麼它們從「評等」賺得那麼多錢的不良抵押貸款流量將大幅減少。不出所料，標準普爾的威脅收到效果，因為喬治亞州很快就反轉法律行動。

其他幾個州也嘗試制止掠奪性放款，可是每一次銀行都動用所有的政治力量，阻止各州頒行法律，抑制掠奪性放款。結果正如我們現在都知道的，不只出現龐大的詐欺，也出現了不良放款：債務太多，利率或者更廣大的經濟環境稍有變動，債務中的金融產品就可能爆炸。事實上，許多金融商品都爆破了。

在比較簡單的世界中，「買家當心」的格言或許夠用；但在複雜的今日世界裡，我們需要金融商品的管理機構不只負責防止詐欺，也要阻止濫用、欺騙和不適當的產品上市。

許多金融機構也體認到需要實施某些管理措施。少了銀行和保險方面的管理規定來確保這些機構健全經營，個人將不願意把錢交給銀行和保險公司，以免血本無歸。個人永遠無法親自評估這些複雜大型機構的財務狀況；對經驗豐富的政府主管官員來說，也相當困難。

儘管在危機爆發前，美國銀行業的不良放款紀錄驚人，而且信用實務不佳，仍然拒絕將管理規定擴大延伸到保護消費者的建議。因此，民眾普遍贊同由一個機構來做好這件事，杜德—法蘭克法案中便有個條款準備設立這樣一個機構。為此，金融機構動員起來，全力阻擋具備所有

必要資歷（包括具有保護消費者的專長和承諾）、足以領導這種機構的哈佛法學教授華倫（Elizabeth Warren）獲選為主管。最後，銀行贏了。事實上，她之所已成為候選人，一般普遍認為原因在於她是倡議設立這種機構的原創者，而且鼓吹不遺餘力。這正犯下金融圈的大忌，無法原諒她。更糟的是，她曾經擔任國會監督小組（Congressional Oversight Panel）的主席，負責督導政府的紓困計畫。這個小組曾經揭露了政府給銀行很多錢的事實。

破產法

其他許多法律和管理規定塑造了市場，因此影響所得和福祉的分配。規範一個人或企業無力償還債務時應該怎麼做的破產法，和我們社會中的兩群人特別有關係，一群位於頂層，如銀行家，另一群位於底層，也就是為求溫飽而焦頭爛額的人。

破產法設計的目的，是讓個人能夠重新開始。幾乎每一個現代經濟體都訂有破產法，有些對債務人比較有利，有些對債權人比較有利，因此而比較容易或比較難以免除債務。如何塑造它們，顯然對分配產生很大的影響，但是誘因效應的力量同樣強大。如果債務無法免除或者不容易免除，放款人審慎放款的誘因就會降低，也就是說承作掠奪性放款的誘因就會增強。

二○○五年，就在次級抵押貸款業務開始蒸蒸日上時，美國國會通過對債權人有利的新破產法，讓銀行更占上風，痛苦的借款人則更難以免除債務。這次修法，引進了「部分賣身奴工」的制度，比方說，如果有人的債務等於百分之百的收入，會被迫在他餘生從稅前總所得中抽出二五％交給銀行，因為銀行可以每年對負債的人加上三○％的利息。最後，辦理抵押貸款的人，欠銀行的錢會遠多於當初借來的貸款。這等於債務人餘生將有四分之一的時間是在為銀行工作。

每筆貸款都有一位願意承做的貸款人和一位願意負債的借款人，而銀行應該很懂財務，曉得個人能夠背負多少債務。然而，扭曲的金融體系更重視迅速出現在銀行盈餘中的先期費用收入，甚於將來可能發生的損失。銀行因為新的破產法而大膽起來，覺得可以設法從不幸的借款人身上詐取金錢，不管住宅市場和失業發生什麼事。這些不顧後果的放款，加上欺騙性的手法和有時接近高利貸的利率，導致許多家庭瀕臨財務破產邊緣。雖然展開所謂的改革，銀行有時仍然收取接近三○％的年利率，這表示，一百美元的債務，短短九年內就會增為一千美元。除此之外，它們還可以收取高得離譜的費用。雖然有些最糟的濫用手法已經遭到限制，過去一年為銀行賺進數十億美元的利潤，這些錢都是從一般公民口袋中掏出來的，繼續存在的仍有不少。

新的破產法通過之後，財產權改變了，但是改變的方向是對銀行有利。在借款人辦理貸款的時候，比較有人性的破產法讓借款人覺得在償還債務的負擔過於沉重時，還有機會重新做人。銀行並沒有抱怨財產權的這種改變，畢竟這是它們極力爭取的。當情況往另一個方向走，財產所有人當然會抱怨遊戲規則中途改變，並且要求補償。

助學貸款計畫

我們說過，美國的分配不均情況急速升高，而且可能繼續上升。原因之一便是機會日益不均，當中有一部分是和教育機會有關。年輕人和他們的父母曉得教育十分重要，但是我們建立的體系在教育上所做的付出，可能反而導致分配不均升高。二十五年來，各州紛紛縮減或取消對高等教育的支持。遇上經濟衰退，問題更加嚴重。

另一個原因是，渴望求學的學生債務負擔日益沉重。二○○五年的破產法，使得學生即使破產也不可能免除助學貸款的債務。銀行因此有恃無恐，紛紛與只顧營利的學校合作。就算所學一無用處，借款人仍然脫身不得；對許多學生來說，接受的教育往往沒什麼用。可是接受教育的真正財務獎酬，只有在完成學業之後才會來到，但即使到那時候，也有可能不會實現。只顧營利的學校，其中許多有部分資金或大部分資金來自華爾街公司。在學校和銀行共謀之下，學生不曾得到警告。實際的情形不是「保證滿意，否則退費」，而是「幾乎保證不滿意，但你肯定會背負債務走完一生」，儘管學校和放款機構都沒說：「你十之八九找不到好工作，找不到你夢寐以求的那種工作。我們是靠你的夢在賺錢；我們不會兌現我們的承諾。」實際情況差不多就是這樣了。每當政府提議實施某些標準，學校和銀行鐵定起而還擊，而且大體上都還擊成功。

以營利為目標的學校會存在，主要是靠聯邦政府支持。一年規模達三百億美元的教育產業，學校有高達九○%的收入來自聯邦學生貸款計畫和聯邦補助，享受來自聯邦政府超過兩百六十億美元的資金。這麼多進帳，當然值得大力投資在遊說和競選獻金上，以確保自己可以繼續不負責任。

以助學貸款來說，銀行業者多年來在幾乎沒有風險的情況下得到報酬。許多例子中，是由政府保證貸款；換言之，由於貸款永遠不能免責，所以不受破產影響，相較於對其他類似的個人放款還要安全。

由於對學生收取的利率和這些風險不相稱，銀行業者視助學貸款計畫（尤其是由政府保證者）為容易獲得的資金來源，而且收入之高，在政府於二○一○年終於縮減這項計畫時，政府和學生等於收回以前流進銀行金庫的數百億美元。

美國樹立的型態

當然，不是只有美國才有高利貸。事實上，世界各地的窮人都因為相同的流氓資本主義而身陷債務之中。

印度有它自己版本的次級抵押貸款危機。微型貸款（microcredit schemes）提供信用給貧窮的農民，改造其生活而大獲成功之後，卻因為獲利動機介入而變得醜陋。微型貸款計畫原本是葛拉敏銀行（Grameen Bank）的尤努斯（Muhammad Yunus）和孟加拉農村發展委員會（BRAC）的阿貝德爵士（Sir Fazle Hasan Abed）發展出來的，讓不曾進過銀行的數百萬窮人得以借得小額貸款，有助於他們的生活改頭換面，能夠養雞和從事其他的生產性活動，進而改善家庭和社區的生活水準。但是，追求利益的銀行接著發現「金字塔底層有不少錢」這個

事實；底層的人錢很少，但為數眾多，從每個人那裡賺一點錢，合起來相當可觀，所以值得付出努力。於是，世界各地的銀行都熱中承做窮人的微型信貸業務。

印度的銀行業者也逮到新機會，發現印度貧窮家庭願意支付高利率，以取得貸款、改善生計，或者用來支付生病父母所需的醫療費用，或者籌錢舉辦女兒的婚禮。他們可能了美化這些貸款，為其披上「公民道德」的外衣，好像就和葛拉敏、BRAC在孟加拉承做的貸款一樣。直到負擔不起債務的農民爆發自殺潮，才引起各界注意，弄清楚它們根本不是相同性質的貸款。

抵押貸款危機與法治的管理

次級抵押貸款危機終於一發不可收拾，導致二○○八年的經濟大衰退，美國對接下來取消抵押品贖回權的反應，考驗了美國對「法治」的定義。財產權和消費者保護的核心，乃基於強大的「程序保障」（procedural safeguards，例如紀錄保存），以保障締約人。這種保障措施，可以保護房屋所有人和放款機構。如果銀行宣稱某個人欠它錢，依法銀行必須提出證明，才能將那個人趕到街上。當一筆抵押貸款，也就是房屋所有人寫給放款機構的欠條，從某家放款機構轉移到另一家，依法應該有清楚的單據跟著那筆抵押貸款，清楚載明借款人已經償還多少，以及還欠多少。

銀行業者以那麼極快速度承做許多抵押貸款，因而忽視了基本的程序保障。由於銀行和其他放款機構搶著借出更多錢，詐欺性的實務便流行開來，聯邦調查局（FBI）的相關案件因此激增。經常性的詐欺實務和忽視程序保障，兩者結合，造成致命的傷害。銀行希望加快移轉求償權的速度、減低移轉求償權的成本，所以自行建立一套系統，稱為「抵押貸款電子登記系統」（Mortgage Electronic Registry System，MERS），然而這和淘金熱潮期間銀行所做的不少事情一樣，這是有缺陷的系統、缺乏保障措施，而且等於繞過保護債務人的法律體系。正如一位法律專家說的：「MERS和其成員相信，他們可以不經由民主程序而改寫財產法律。」

房地產泡沫終於爆破，銀行不顧後果放款和沒有保存紀錄的危險浮現。依據法律，銀行應該能夠證明借款人積欠的金額。後來才發現，在許多案件中，根本無法證明。

所有這些，使得清理亂局的過程更為複雜，未履約的抵押貸款高達數百萬件。由於業務量十分沉重，銀行業者又發明了「機器人簽名」，沒有雇用員工檢查單據，以確認個人確實積欠某一金額，並在最後的宣誓書上簽名，表示實情確是如此。甚至，許多銀行改由一個人簽署數百份宣誓書，連單據都不查。檢查單據以符合法律流程，將傷害銀行的盈餘，所以銀行採取的政策就是向法院說謊。銀行高階主管心知肚明，根據這個系統的設立方式，不可能如同他們向法院所宣稱的那樣仔細檢查紀錄。

於是「大到不能倒」這句老話有了新解。大銀行曉得，自己規模太大了，要是輸掉高風險放款的賭注，就必須有人出來紓困；銀行也曉

得，自己的規模大到如果說謊被拆穿，由於規模太大、力量太強，所以不會要它們負起責任。那麼，政府能做什麼？扭轉數百萬已經發生的取消抵押品贖回權？或者如同管理當局該做的那樣，罰銀行數十億美元？但是這又會使銀行的處境岌岌可危，而需要政府再次紓困，可是政府沒錢，也沒那個政治意願。對法院說謊通常是非常嚴重的事情，經常對法院說謊，說上數百次之多，應該是更大的罪。這是真正的犯罪型態。要是在執行「三振出局」規定（在商店偷竊被抓到三次，就會強制終身監禁）的州，要是企業是自然人的話，累犯會被判好幾個無期徒刑，不給假釋。事實上，沒有一位銀行的高階主管因為這些罪行而入獄。本書付梓時，檢察總長霍爾德（Eric Holder）和其他美國地區檢察官都沒有對取消抵押品贖回權詐欺提起訴訟。

相形之下，在儲蓄貸款機構危機之後，到一九九○年止，司法部就提起七千件刑事告訴，到一九九二年起訴其中的一千一百件，八百三十九件定罪，其中約六百五十件判徒刑。

多少罰金就行，而且許多案件中，罰金還低於他們從不正當活動賺得的利潤。

銀行所做的事情，不只是沒有遵守一些技術細節。許多銀行簽署宣誓書之後，急忙取消抵押品贖回權所犯的偽證罪，這樣的細節可能被忽視。但是，法治和財產權的基本原則是，當你無法證明某個人欠你錢，就不應該將他趕出房子。偏偏銀行鍥而不捨取消抵押品贖回權，連沒欠任何錢的人也被趕出房子。當銀行業者告訴數百萬美國人，說他們必須放棄房子時，有些放款機構殃及無辜。自從危機爆發以來，約有八百萬人必須放棄房子，而且估計有三百萬到四百萬將接著被趕出去。若非政府干預，制止機器人簽名，取消抵押品贖回權的件數恐怕更高。

銀行的辯詞是，被趕出房子的大部分人確實欠錢，這正足以證明美國迷路了，偏離了法治和我們對法治的基本了解。一個人在證明有罪之前，應該假定是無辜的。對一個無辜的人定罪是不合理的，將沒有欠錢買房子的人趕出去應該也一樣不合理，我們的體系理該保護無辜的人。美國的司法體系要求舉證責任，並且建立起程序保障以協助達成這樣的要求。但銀行業者草草了事，沒有做好這些保障措施。

事實上，我們所建立的體系，讓這些人很容易擺脫執行不力的責任，至少在民眾發出怒吼前是如此。美國大部分的州，不需要經過法院審理，房屋所有人就有可能被趕出房子。少了法院審理，個人就無法簡單地或者根本無法制止不合正義原則的抵押品贖回權取消。在若干觀察者眼裡，這種情況很像共產主義崩潰之後，俄羅斯「東大荒」那個時期發生的事，正是法治被用於由另一個人取代一群所有人的法律機制。

法庭被收買、文件被竄改，整個程序運作順暢。在美國，圖利若干人的做法在較高的層級運作；所謂的「美國式的腐敗」，並沒有收買特定的法官，而是透過競選獻金和遊說收買法律。有些州的法官是選出來的，這些州中，金錢和「正義」的關係更為密切。有錢階級利用競選獻金，籠絡認同他們主張的法官。

政府對銀行大規模違反法治的反應，反映了我們的新式腐敗：歐巴馬政府的做法，是反對各州要求銀行負起責任。事實上，聯邦政府控制的一家銀行，在麻州檢察總長對聯邦控制的銀行提起訴訟時，曾經揚言

不在麻州執行業務。

麻州的檢察總長柯克利（Martha Coakley）曾經嘗試和銀行業者達成和解，時間達一年，但銀行既不妥協，也不合作。對這些銀行業者來說，犯下的罪，只要經過磋商就能了事。檢察總長指控這些銀行的行為不誠實、蓄意詐欺：它們依賴詐欺性的法律文件，取消陷入困境借款人的抵押品贖回權，而且在許多案例中，本來承諾修改房屋所有人的貸款辦法，後來卻毀約。這些問題不是偶發案例，而是系統性的，因為MERS登記系統「毀壞」各州建立的所有權登記架構。麻州的檢察總長明白表示，不接受「大到不必負責任」的論調：「銀行業者可能認為它們大到不能倒，或者大到不必在意自身行為所造成的衝擊，但我們相信，它們絕不會大到不必遵守法律的地步。」

二○一二年二月底，《華爾街日報》揭露美國的抵押品贖回權取消危機另一個令人不快的層面。正如我們在第三章指出的，銀行承辦抵押貸款採取歧視性的做法，在取消抵押品贖回權程序方面也一樣。這一次不是看種族，而是看收入。平均而言，銀行業者得花二年又二個月的時間，取消超過一百萬美元的抵押品贖回權，比低於十萬美元的抵押貸款長六個月。原因很多，包括高額債務人和借款人更有能力找律師來為自己辯護，銀行得花更大的力氣因應。

本章討論的事情，加上第六章，顯示金融業如何「確保」法治幾乎每一次都對金融業有利，卻對一般美國人不利。金融業擁有資源、組織、誘因這麼做，而且能多管齊下地發動攻擊，包括改革破產法，以確保營利性質的私立學校幾乎不管標準為何都能取得學生貸款、廢除高利貸法、阻止立法限制掠奪性放款，並且規避程序保障，不管這些措施已經多薄弱，以確保不只真正欠錢的人會失去房屋，而得遂所願。在放款和取消抵押品贖回權時，銀行將目標對準力量薄弱、受教育不多的窮人。為了把錢從底層搬到頂層這項大工程，道德良知便丟到腦後。

第六章說明了如果我們不讓銀行擁有那麼大的影響力，使債務以井然有序的方式重整，就像我們對大公司所做的那樣，取消抵押品贖回權危機或許大致上可以避開。一路上的每一步，從最初的貸款到最後的取消抵押品贖回權，我們都可以採取不同的做法和管理規定，抑制不顧後果的行為和掠奪性放款，同時增進經濟穩定，甚至避免經濟大衰退發生。然而，在金錢十分重要的政治體系中，我們根本沒機會有這些不同的選擇。

抵押貸款亂局，以及不斷承做掠奪性放款和破產「改革」，令我們深深質疑「法治」。法治是先進的文明社會普遍接受的政治標誌，理該保護弱者不受強者欺凌，並且確保公平對待所有的人。但在次貸危機之後，法治都沒做到這兩點，不但沒有保護弱者，反而頒訂法律、管理規定、建立執行體系，進一步給予勢力已經十分強大的銀行很多力量。它們將錢從底層搬到頂層，令所得和財富分配兩端的分配不均問題更加惡化。

事實上vs.法律上

司法體系的運作很花錢，而遊戲規則決定那些成本有多高，以及由

誰負擔。如果是由某方設計昂貴的系統，並由各方負擔成本，那麼，那一方必定會設計不公平的系統，即使原則上似乎不是那麼一回事。如果某方設計出程序緩慢的司法體系，也同樣不公平。原因不只在於「延遲正義等於不正義」，也在於窮人不像富人那樣能夠負擔推遲的成本。企業很清楚這件事，所以在和比較不富有的對手談判時，標準戰術是先付一筆小錢，然後揚言，如果條件不被接受，就要打冗長且昂貴的官司，而且結果不確定誰贏誰輸。

連進入法律體系也很花錢，而這帶給大公司和富人優勢。我們談到智慧財產的重要性，卻設計一套昂貴且不公平的智慧財產機制，對專利律師和大公司比較有利，卻不是那麼有利於推進科學的行為和小型創新者。大公司可以在幾乎不受懲罰的情形下，侵犯規模比較小的公司的智慧財產權，大公司曉得，在接下來的法律戰中自己擁有的武器勝過後者。「專利蟑螂」有如地痞流氓，可以用低價買進尚未將產品送上市場的專利，等到同一領域中的某家公司經營成功，便能以侵犯智慧財產為由，揚言告上法庭。這樣的行為，和勒索沒有兩樣。

生產黑莓機大受歡迎的行動研究公司（Research In Motion，RIM）便發生這種事，成了「專利持有公司」NTP的專利訴訟目標。NTP目前也控告蘋果、Google、微軟、威瑞森無線（Verizon Wireless）、AT&T、雅虎（Yahoo!）和T行動美國公司（T-Mobile USA）。所謂侵權的專利是否真的有效，其實並不清楚，但在法院審理求償請求且宣稱專利無效之前，可能得耗上許多年。專利「所有人」可以關閉可能侵權的任何公司，除非後者支付NTP要求的費用，並且接受NTP提出的所有條件，包括不得對專利提出質疑。這個案子中，黑莓屈服了，支付超過六億美元。

最近，行動電話產業在許多國家的法院捲入專利爭議之中，包括蘋果、三星、易利信（Ericsson）、Google、微軟、諾基亞（Nokia）、RIM、LG、惠普（HP），以及專利持有業者阿卡西亞研究公司（Acacia Research Corporation）。如果某些公司勝訴，消費者的選擇可能急劇縮小，價格則會升高，但不論結果為何，這些法律訴訟的大贏家都是律師。

正如我們在第二章說過的，法律體系本身抽取很高的租金。強制執行現有法律的大戰，例如微軟是否違反維持競爭市場的法律，或者銀行是否詐欺，都需要聘用一大堆律師。業者好像在進行軍備競賽，而在這樣的軍備競賽中，涉嫌詐欺的銀行或者表現反競爭行為的企業擁有極大優勢，尤其是民間公司會盡其所能地抑制政府的支出能力。從負責執行聯邦證券法的證管會處理美國銀行業者一再詐欺的過程，就能看得很清楚。

證管會與證券詐欺

我們談過，銀行如何在抵押貸款市場占一般房屋所有人的便宜，其實銀行也試著占金融知識較多的人便宜。美國證管會一再針對花旗銀行（Citibank）和其他主要銀行違反詐欺法，而展開民事強制執行行動。

行動展開之後的過程通常如下所述：銀行揚言要走沒完沒了的法律

訴訟程序，然後雙方達成協議，例如銀行繳交高額罰款，但不承認也不否認犯行；它們承諾不再做相同的事，但在提出保證後不久又故態復萌。接著再度遭到責備，並且繳交負擔得起的罰款。

這樣的解決方法對大家都很方便：政府的資源有限，無力起訴法律案件，而且詐欺案數目實在太多。一件詐欺案達成和解之後，政府接著著手處理下一件。另一方面，整個體系也很適合銀行運作；相對於它們從詐欺行為獲得的利潤，成本偏低。倘若承認犯行，被詐欺傷害的人就可以對它們提起私人訴訟，以求彌補損失。銀行業者曉得，大部分受害人缺乏法律資源，無法在沒有政府幫忙的情況下向它們挑釁。一個經濟體系存在這種濫用型態，不可能運作得很好，同時也會扭曲經濟、傷害信任。

證管會的和解案必須獲得法庭批准，法庭通常形式上會批准。終於，有位法官覺得詐欺案件實在多得不像話。二○一一年十一月底，美國曼哈頓地區法庭的法官拉科夫（Rakoff）駁回一項詐欺指控，花旗集團計畫以兩億八千百萬美元和解的案子。他指出，這家銀行已經是一犯再犯的「累犯」，證管會的執法行動顯然對它沒有嚇阻作用，部分原因在於證管會沒有對這些一而再、再而三違背承諾的累犯，提出「藐視執法機構」的指控。

這件案子中，花旗和包括高盛在內的其他許多銀行，設計了一些證券，裡面有它相信肯定賠錢的抵押貸款，部分原因在於花旗可以賭那些證券的價值會下跌。當那些證券的價值果然下跌，銀行便會賺進龐大的利潤，而買進證券的銀行客戶則會賠錢。許多銀行並沒有揭露自己所做的事情，它們為自己辯護的說詞是，「沒人應該信任我們，只有傻瓜才會相信。」但在被法官拉科夫駁回的案件中，花旗銀行和其他幾家銀行不只對風險隻字未提，更為投資人提供了錯誤的訊息，還說某某獨立機構正準備投資相關投資組合。最後，投資人在這筆交易中賠掉七億美元，花旗銀行則賺進一億六千萬美元。

如果這是單一的個案，或許可以怪罪到少數個人身上。但是《紐約時報》在分析證管會詐欺案和解的一篇文章中發現，「一犯再犯的詐欺法共有五十一例，有十九家公司涉入。」

我們的經濟和法律體系似乎為壞行為提供極佳的誘因：當公司獲利上升，即使那些獲利來自詐欺，高階主管的薪資也會上升；但是繳付罰款的是公司股東。許多案例中，該為詐欺行為負責的高階主管經常已經離職很久。如果是由股東繳納罰金，而管理階層根據短期的績效發放薪酬給自己，並將風險隱藏在報酬分配曲線的尾部（指東窗事發、遭到起訴和被罰等發生機率很低的事件），那麼這些詐欺型態便會不斷發生，一點也不必感到驚訝。在這種情況中，我們不能只是對公司罰款，因為做決定和採取行動的是個人，凡是人都應該為自己的行為負起責任。那些犯下這些罪行的人，不能只是把責任推給稱做「公司」的一個抽象實體。

結論

社會普遍同意我們需要強大的法治，但是擁有什麼樣的法治，以及

如何執行也很重要。在設計法律體系、美國管理規定，以主導經濟和社會時，我們必須有所取捨：有些法律和管理規定對某個群體有利，其他則對另外一個群體有利。

我們談過幾個例子，說明法律和管理的相關規定及其執行與實施的方法，都只反映了社會頂層的利益，明顯漠視中層和底層。

分配不均不斷攀高，加上有瑕疵的競選獻金體系，使美國的法律體系有變成嘲笑公義的工具之虞。有些人可能仍然稱它為「法治」，但在今天的美國，我們不再能夠自豪地宣稱「人人享有正義」，取而代之的是比較溫和的說法，也就是「享受得起的人享有的正義」。而享受得起的人，數量正迅速減少。

第八章

預算之爭

經濟大衰退來襲之後，政府的收入銳減，國家赤字和債務則激升。對此，美國和歐洲都有人大聲疾呼，必須盡快控制赤字，做法則通常是實施所謂的「緊縮計畫」，急劇縮減支出。

歐巴馬總統打算籌組跨黨的委員會，以研擬赤字縮減的方法，由懷俄明州的前參議員辛普森（Alan K. Simpson）和柯林頓總統的前幕僚長鮑爾斯（Erskine Bowles）領軍。華盛頓的智庫「兩黨政策中心」（Bipartisan Policy Center）提出相關的建議，眾議院預算委員會主席、威斯康辛州選出的瑞恩（Paul Ryan）也提出另一個版本。二○一一年夏，預算辯論演變成對立仇恨，眾議院共和黨議員有如挾持全國，強索贖金，拒絕允許提高預算上限，除非實施配套措施，承諾大幅縮減預算，降低支出，或者提高稅收。

共和黨出這招預算險棋，使得注意力轉移到赤字與債務縮減的問題上，遮掩了國家面對的經濟挑戰：高失業率，以及經濟的潛在產出和實際產出之間出現差距。除此之外，還有分配不均與日俱增的長期隱憂。

隨著各個委員會相繼提出建議，我們發現，有些人竟然建議降低頂層的稅率和提高中層的稅率，完全忽視了為什麼會有赤字產生。如果將注意重點放在赤字的真正起因，就會知道我們有更為直截了當的方式來控制赤字。本章將設法重述這場辯論，說明預算、財稅和支出政策可以如何用來促進經濟成長、控制赤字，同時降低全國的分配不均。

赤字史

或許我們不再記得，今天美國赤字失控竄升為國家首要政策議題，但是不過十年前，美國擁有龐大的剩餘，占GDP的二％左右。二○○一年，預算剩餘多到聯準會主席葛林斯班煩惱舉國全部債務很快就會還清，貨幣政策的執行將會變得相當困難。聯準會提高或降低利率的方式，是銷售或買進政府的國庫券。如果政府沒有債務，就沒有可以買進和賣出的國庫券。面對這個潛在的危機，布希於是提議減稅，其中大部分利益為富人所有。葛林斯班也支持減稅，他的意見舉足輕重。

這個論點值得懷疑。要是葛林斯班的預測屬實，也就是未來某日有還清國債的危險，他和總統大可請國會增加支出或降稅。我們很難想像國會不會立即答應，以避免所謂隱然在望的國債消失災難。在批評減稅措施的人看來，葛林斯班的盤算和貨幣政策比較沒有關係，和縮減政府規模的關係比較大。關心國家分配不均逐漸升高的人，則特別憂心針對頂層所實施的減稅措施，加上對中低所得美國人實施的社會保障計畫縮水，在財政限制趨緊之後的後果。

在四大力量的影響下，預算剩餘沒多久就變成赤字。首先是減稅本身，這些年的情形告訴我們，減稅超過國家所能負擔的程度有多大：二○一二年，國會預算辦公室（Congressional Budget Office，CBO）預

測，如果減稅再延長到下個十年，二○一一至二○年的預算成本將是三．三兆美元。二○一二年的預算赤字中，約有五分之一可歸因於布希的減稅措施。

造成國家財政狀況急劇改變的第二項因素，是伊拉克和阿富汗戰爭的費用，長期而言預算成本估計超過兩兆到三兆美元。事實上，預算成本會持續數十年之久：回國軍人約有五成有資格領取某種殘障給付，而且這些退伍軍人的給付和健康照護成本可能接近或超過一兆美元。即使伊拉克戰爭在二○一一年結束，戰爭支出至少仍占二○一二年預算赤字的一五％。

我們沒有提高稅收以支應這些支出，而是將它們放在信用卡上，債務會產生利上滾利的效果，尤其是在經濟大衰退之前。以五％的利率計算，如果不打算償還本金，兩兆美元的國家債務需要每年償還一千億美元。現在利息偏低，因為利率相當低；一旦經濟復甦，利率回到正常水準，利息支出勢必大幅增加。

在美國進行這些戰爭的同時，也提高其他軍事支出多達數千億美元，包括花錢生產有人批評說不能運作的武器和用來對抗不存在的敵人。翻閱國防部和中央情報局（CIA）的支出，你可能懷疑冷戰還沒結束。美國在這些方面的花費，相當於全世界其他國家的總和。

儘管數萬伊拉克人、阿富汗人，以及數千美國年輕人因為打這些戰爭而殘廢或死亡，付出慘重代價，但是每一筆公共支出、每一筆活動，有輸家，也有贏家，在戰爭上也不例外。國防承包商抱走超額利潤，其中一些以競選獻金的形式「回收」，有些支出以「租金」（我們在第二章如此稱呼）的形式出現，也就是政府支付的價格高於競爭市場的費率。伊拉克戰爭之初，高達七十億美元的哈里伯頓公司免競價合約就是典型的例子。我們在第六章談過，外包成本很高，政府花的錢竟然多過由政府員工服務。即使政府試圖節制武器系統的成本，這方面的支出還是激增，例如三千八百二十億美元的洛克希德馬丁（Lockheed Martin）F-35聯合攻擊戰鬥機，已經花掉歐巴馬全部振興計畫的一半經費。我們可以理解為什麼那麼多人對目前的預算優先事務感到不滿：有錢去買批評者說對於美國現在陷入，以及未來可能陷入的衝突型態沒有幫助的戰鬥機，卻沒錢協助貸款屋主繼續住在家裡。

造成赤字增加的第三大來源，便是新的醫療照護保險計畫藥品給付。雖然給付本身有其道理，但部分成本是另一大筆「租金」，只不過這次不是給軍火承包商，而是給製藥業。前面提過，提供藥品給付給醫療照護保險計畫受益人的法案有個條款，規定世界上最大的藥品購買者，也就是美國政府，不得和藥品公司議價。這筆贈與，有人估計十年內價值高達○．五兆美元。

在我們預期會有龐大聯邦預算剩餘的二○○一年，和赤字不斷增加的二○一一年，兩者之間的最大差異就是發生了經濟大衰退。

生像二○○八年那種規模的衰退，就會使一個國家的財政狀況大幅逆轉。西班牙和愛爾蘭在危機爆發前也有預算剩餘，現在卻瀕臨財政崩潰邊緣。即使美國的經濟已經進入復甦期，二○一二年，衰退造成約三分之二的赤字（一六％）是由於採取各種措施以刺激經濟的緣故，刺激方案包括減稅、對各州的補助和公共投資；全部赤字有將近一半（四

八％）是經濟表現不佳的結果，導致稅收降低，以及失業保險、食物券和其他社會保障計畫支出提高。這些不足反映了二○一二年美國的GDP預測將比潛在產出低約九千億美元。

在思考如何縮減赤字的時候，務必謹記在心的一件事是：衰退造成赤字，不是赤字造成衰退。更多的緊縮措施只會使經濟不振惡化，大家渴盼的財政狀況改善並不會出現。

一石三鳥

美國財政狀況逆轉的原因，給了我們一帖清楚的藥方，知道如何將它放在堅實的基礎上。把布希時代對百萬富翁減稅的措施反轉回來、結束戰爭和縮減國防支出、允許政府談判藥品價格

回到能夠運作的正軌，恢復到充分就業的狀態，比其他任何事情更能改善國家的財政狀況。雖然，所有這些行動將有助於處理目前的預算困境、改善所得的分配，以及有錢可供投資以改善未來的成長，但是我們還可以展開其他改革，幫助我們走得更遠。

其中之一，便是建立公平的稅制。正如我們在第三章說過的，投機客現在適用的稅率遠低於靠工作維生的人的稅率。這正是頂層一％成功說服社會其他人，相信符合他們利益的事也符合其他所有人利益的絕佳例子。資本利得稅率降低，並沒有帶來更高的永續成長，而是養大兩個投機性榮景：一九九七和二○○○年代初，資本利得稅降低之後，美國很快就經歷科技泡沫和房地產泡沫，絕非偶然。

布希在二○○三年暫時成功地降低了股利稅率，最高為一五％，比以薪資形式獲得相當所得的人所適用稅率的一半還低。降低股利稅率的論點是，這會促進企業增加廠房設備的投資。事實不然，而且可能收到反效果。我們在第四章說過，這等於鼓勵企業在稅率偏低時配發股利，以防稅率提高，結果使得留在公司內部、可用於良好投資計畫的資金減少。

此外，如果希望稅制不只更為公平，同時也能加重累進程度，那就需要填補各種漏洞，並且提高頂層稅率、降低底層的稅率。市政債券利息免稅，正是缺乏效率的「漏洞」實例，富人得到的好處遠高於本來希望受惠的市政機構。由於利息可申報扣除，市政機構因此能以較低的利率借到資金，但降低的幅度很小。

用簡單的數字來說，假設利率是一○％，利息免稅可能使得一座都市的借款利率降為九％。就一億美元的債券來說，市政機構一年只省下一百萬美元。至於債券持有人，不少人適用最高稅率級距，獲得九百萬美元的利息收入，卻不需要繳稅。假設他們必須繳納的聯邦和州稅合計四○％，利息就必須繳納四百萬美元的稅，因此稅後報酬是五百萬美元。根據目前的稅制，他們實際帶回家的利息收入是九百萬美元，而市政機構只節省一百萬美元的支出。也就是說，為了幫助市政機構省下一百萬美元的支出，州政府和聯邦政府必須放棄四百萬美元的稅收。有錢的債券持有人得到的利益是市政機構所得利益的四倍。聯邦政府不如直接補貼市政機構，效率反而高得多。

經濟學的一個基本原則是，針對租金課稅是效率很高的做法，因為這種

稅不會造成任何扭曲。例如針對土地租金課稅，不會使土地消失。

事實上，知名的十九世紀進步論者喬治（Henry George）曾經表示，政府應該只開徵這種稅。當然了，今天我們曉得租金有多種形式，不只土地能夠收取租金，我們也能就石油、天然氣、礦物和煤等天然資源的價值收取租金。除此之外，還有其他的租金來源，例如運用獨占力量而獲利者。對所有這種租金開徵重稅，不只會降低分配不均，也會減低從事尋租活動的誘因，以免扭曲我們的經濟和民主政治。

右派人士表示，所有的稅都有扭曲效果，但事實不然，租金稅反而能夠改善經濟的效率。經濟學的一個基本原則是，最好是對壞事課稅，不要對好事課稅。工作有生產力，相對於對工作課稅，最好是對污染課稅，不管是石油公司漏油而污染我們的海洋、化學公司排放有毒廢棄物，還是金融公司製造有毒資產，污染都是壞事。造成污染的人，並沒有負擔污染對社會其他人產生的成本，這對經濟造成很大的扭曲；課稅有助於矯正這種扭曲，抑制造成外部效應的活動，移轉資源到社會貢獻較高的地方。這種稅能在十年內課到數兆美元的收入。

石油、天然氣、煤、化學、造紙和其他許多公司污染了我們的環境，金融企業則以有毒的抵押貸款污染全球經濟。金融業對社會其他人造成龐大的外部效應，我們說過，他們必須承擔很大責任的這次金融危機，總成本高達數兆美元。前面幾章談過，快閃交易和其他的投機行為可能導致市場波動加劇，而沒有真正創造價值；市場經濟的整體效率甚至可能下降。

污染者付費的原則說，污染者應該負擔他們對別人增加的成本。可是，我們透過紓困行動和不計其數的隱藏性補貼，事實上是在補貼金融部門。現在有日益高漲的呼聲，要求對金融業課徵各種稅，包括金融交易稅，以很低的稅率對所有的金融交易課稅，或者至少選擇性地對其中一些交易課稅，例如外匯交易。法國已經準備開徵這種稅，英國的版本限制比較多，西班牙、德國和歐盟的領袖已經主張開徵這種稅，即使稅率很低，也會收進可觀的金額。

我們還有其他的方法能夠增加收入，只要不再以低於市場的價格，將資源賣給石油、天然氣和礦業公司就行。這麼做，無異是在補貼這些公司。政府不該再不分青紅皂白地送出數十億美元的大禮，就像它不收費就讓電視台使用頻譜、允許礦業公司支付很低的特許權使用費那樣。政府應該標售這些天然資源的使用權利。此外，政府也曾賤價廉售石油與天然氣的租約，沒有好好地設計，透過標售的方式將民眾收入提升到最高水準。

我們還有其他的方法能夠收進更多的錢，包括消除埋藏在稅制中給予企業的隱藏性補貼（我們在第六章稱之為「企業福利」），或者封堵一些漏洞和其他的特別條款，不讓那麼多美國公司逃避本身應該支付的那麼多稅。

第六章曾經提出證據，指出大部分美國人認為公平很重要。前面各章也指出，由於最頂層的人繳稅金額占所得的百分比低於沒那麼富有的人，所以我們的稅制不公平，而且是社會普遍認為不公平。多數的時候，我們的社會仰賴自願性的服從，但如果人們覺得稅制不公平，他們就不會服從，這樣我們就會變成和其他國家一樣，人民服從的意願薄

弱，或者只能透過侵擾性和強制性的措施才能達成。

建立更為公平的稅制，也能額外帶進很多收入。要課徵額外的稅，有個簡單的原則：看錢在哪裡。由於錢日益流往頂層，所以要找額外的稅收，當然必須去那裡找。就是這麼簡單。好消息是，富人取走國家所得大餅中的一大塊，稍微提高他們的稅率就能有很多收入。

以前人們常說，頂層擁有的錢不足以填補赤字的大洞；但真正的情況愈來愈不是這個樣子。由於頂層一％的所得占全國的二○％以上，不讓他們有洞可鑽，對他們的所得多課一○％的稅，得到的收入會等於全國GDP的二％左右。

簡單地說，如果我們認真想要縮減赤字，是可以輕而易舉在未來十年增加數兆美元的收入。做法很簡單，就是提高頂層的稅率，因為他們取走全國經濟大餅的一大塊。稍微提高稅率就能增加很多收入；消除頂層可鑽的漏洞，以及賺得不成比例的收入所受到的待遇，例如降低投機和股利稅率，以及市政債券利息免稅；消除個人和企業稅制中可鑽的漏洞和特別條款，因為這形同補貼公司；以較高的稅率課徵租金稅；對污染課稅；對金融業課稅，至少要部分反映它一再對經濟中的其他人造成沉重的負擔；以及要求那些使用或開發國家資源，支付反映全部價值的價格，這些資源本來屬於全民所有。增加收入的這些方法，不只會提高經濟效率、大幅縮減赤字，也會降低分配不均，這正是這些簡單觀念無法成為預算辯論焦點的原因。

由於一％有許多人從得到這些贈與的部門賺取很多收入，例如從石油、天然氣和其他污染環境形式的活動、從隱藏在稅法中的補帖、從能以便宜的價格取得的國家資源、從給予金融業不計其數的特殊利益，因此，這些提議還沒成為標準赤字縮減議程的焦點。

正如我們能夠設計稅制來增加收入、促進效率與均等，支出也能做到這些事情。我們在第二章談過，租金在提高頂層收入中所扮演的角色，並且指出，有些租金只是政府的贈與。前面各章也談過政府需要執行的重要職能，其中之一便是社會保障——在民間部門未能以適當的方法或以合理條件去做的時候，政府要幫助窮人和提供所有的美國人保險。近年來，針對窮人的福利計畫已經縮減，但我們在第六章所說的企業福利（也就是給與企業的補貼）卻增加。

每當有人提出減少或取消補貼的建議，接受補貼的人總是會試著防衛，宣稱那些補貼符合公共利益。好笑的是，接受政府慷慨贈與的許多公司和個人卻同時反對政府增加支出，所以他們也主張小政府。人性正是如此，私利總是影響對公平的判斷，儘管影響往往存在於潛意識。如同我們一再觀察到的，這些補貼和取得補貼的努力扭曲了我們的經濟和政治體系。下一節將說明縮減這些補貼，以及，倘若將錢花在別處反而能夠提高就業。

在赤字和需求不振的年代刺激經濟

如果經濟處於充分就業的狀態，我們會將注意焦點放在改革措施對稅法和支出計畫產生的「供給面」影響。例如，取消企業福利的改革會減少扭曲，因此，在增加收入的同時也能提高生產力和GDP。

今天，右派主張一個奇怪的供給面和需求面組合措施。他們不知為何表示，縮減赤字會恢復人民對國家和經濟的信心，因此是正面的作為，以及稅收降低會改善經濟的效率，將錢交到能夠善為運用的人手裡。當然了，如果在稅收減少的時候，赤字會下降，那就表示支出必須減少更多。事實上，縮減政府的規模才是他們真正的盤算。由於大部分的右派希望保有軍事支出，所以教育、研究、基礎設施（全是非國防項目）的支出就必須減少至蕩然無存的地步。

這樣的盤算，不只危害國家未來的成長，還會加深目前的經濟不振。本節將說明政府可以如何在聚焦於債務的同時刺激經濟，以及為何右派的盤算幾乎肯定會是災難一場。

政府可以今天借錢，投資於未來，舉例來說，對窮人和中產階級美國人提供高品質的教育、發展科技，以提高美國技術性勞動人力的需求，同時保護環境。這些高報酬的投資，將改善國家的資產負債表，而且，產生的報酬多於美國現在能夠借到的非常低利息。所有的優良企業都會借錢以挹注擴張，如果眼前有高報酬的投資，而且資金成本就像美國今天這麼低，它們就會大力借錢。

美國正處於很有利的狀況， 之所以能夠採行這套策略，一方面是因為四分之一世紀以來投資不足，公共投資的報酬很高，另一方面因為它能以那麼便宜的利率借得長期貸款。遺憾的是，右派、甚至許多中間派人士也一樣，「赤字縮減論」占得上風。儘管評等機構數十年來表現得奇糟無比，仍然受到信任，同時已經加入這場混戰，將美國的債務降級。但是債務品質受到的考驗，是投資人要求的風險溢酬。本書付梓時，利率接近零的美國國庫券有需求存在。

雖然根據經濟原則，赤字縮減論站不住腳，卻還是成為現實的一部分。投資於國家未來的策略，將在中長期內降低國家債務，但是短期內，政府必須借錢，而在赤字縮減論的影響之下，人們說那是不顧後果之舉。

即使堅持現在赤字不准增加，還是有另一套策略能夠刺激經濟。根據「平衡預算乘數」（balanced-budget multiplier）這個由來已久的原則，如果政府同時提高稅收和增加支出，目前的赤字將保持不變，經濟就會受到刺激。增加課稅當然會抑制經濟，但提高支出會刺激經濟。分析明白顯示，刺激效果遠大於緊縮效果。如果慎選增加的稅收和支出，GDP的增幅會是支出增幅的二到三倍。另外由於赤字既沒有立即增加，也沒有立即減少，一段時期後國家的債務會降低，因為成長加快會帶來更多的稅收。

還有最後一種方法，能在債務和赤字的限制之內刺激經濟，即使政府不能擴大整體規模也行得通。我們可以利用不同的稅收和支出刺激經濟的程度不同，支出更多錢在乘數大（每一塊錢的支出，會產生較多的整體GDP）的計畫上，減少支出在乘數小的計畫上；提高低乘數來源的稅收，而降低高乘數來源的稅收。

在阿富汗花錢請外國承包商做事的錢，不能刺激美國的經濟；把錢用於給付長期失業勞工，才能刺激美國的經濟，理由很簡單，因為這些人捉襟見肘，傾向於將他們領得的每一塊錢都花掉。提高非常富有的人必須繳納的稅率，頂多會使他們的支出減少約八○%；降低底層的稅

負，卻會使支出增加約一○○%。因此，提高稅制的累進程度，不只會降低分配不均，也會刺激經濟。就算下滲式經濟學行不通，上滲式經濟學也能發揮作用。

連富人也會受益於GDP提高，有時甚至足以沖銷他們必須支付的稅額。由於政府以前的計畫增加過多的租金流向頂層，可能是政府採購時支付太多錢、補貼富農或者給與企業福利。消除這些租金，將省下的錢用於增加投資和改善社會保障，便可以提高均等、效率和成長。在目前的情況中，整體經濟也會受到刺激。

希臘因素

希臘上演中的債務危機和歐洲其他地方的問題，讓世界許多角落害怕背負債務。觀察歐洲危機的許多人咸認為這證實了他們的偏見：一個國家如果實施高稅率、背負很高的債務，加上福利制度過分優渥，就會發生這種事。但是，對歐洲發生的事情做這樣的解讀，根本是錯的，因為希臘及其他歐洲國家的情況和美國有明顯的不同，這是起於貨幣體系的不同。

希臘可以說是因為支出過多而蒙塵，但是金融業難辭其咎；一家美國銀行利用衍生性金融商品，協助前任政府隱藏財政狀況，不讓人民和歐盟知道。然而，其他的危機國家則不能說它們在財政上揮霍無度，例如愛爾蘭和西班牙在危機爆發前甚至還有財政剩餘。

美國和希臘及其他國家有一個很大的不同點，就是其他國家欠的錢是它們不能直接控制的歐元，美國的債務則是以美元計價，而印鈔機是由美國控制的。這是為什麼當有人說，「美國將無力履行債務」時如此荒謬可笑的原因。

當然，我們有可能為了償還積欠的債務而印出太多的美鈔，以至於減損美元的價值。但是這麼一來，問題在於通貨膨脹，而目前市場不認為通貨膨脹會帶來很大的風險。我們可以從政府必須支付的長期債務利率，以及它必須支付的通貨膨脹保障債券利率（或者更準確地說，一般債券和通貨膨脹保障債券報酬率之間的差異）很低而推斷這一點。市場可能是錯的，但是評等機構將美國降級，應該解釋為什麼市場錯了，以及為什麼它們相信通貨膨脹的風險遠高於市場相信的水準。評等機構一直沒給我們答案。

歐元出現之前，希臘欠的是希臘幣，現在它欠的是歐元。希臘不只欠歐元，中央銀行的控制權也交給歐洲。美國曉得聯準會購買美國政府的債券，希臘卻無法確定歐洲中央銀行會買它的銀行持有的希臘債券。事實上，歐洲中央銀行不斷揚言絕對不買歐元區國家的主權債券，除非那些國家照它說的話去做。

右翼的其他選擇

歐洲的危機不是一場意外，也非長期債務和赤字過高，或者「福利」國家造成的。原因是過度緊縮，政府縮減支出，而這樣的做法，可以預料會造成二○一二年經濟衰退，和有瑕疵的貨幣安排（亦即歐元）

製造出來的災難。

歐元推出的時候，大部分立場公正的經濟學家都抱持懷疑態度。匯率和利率的變動，是協助經濟調整非常重要的手段。如果歐洲所有國家都受到相同的震撼衝擊，那麼匯率和利率的單一調整，將對所有國家都有幫助。但不同的歐洲經濟體會遭遇顯著不同的震撼衝擊，歐元取走了兩個調節機制，卻沒有替代品。基本上它是一項政治計畫，政治人物認為，共用一種貨幣會使各國更加緊密，但是歐洲內部的凝聚力不夠強，沒辦法團結一致做需要做的事，好讓歐元能夠運作，只能同意不要有太多的赤字和債務。但是西班牙和愛爾蘭的例子活生生顯示，單單那樣是不夠的。它們曾經希望，經過一些年頭，就可以完成政治計畫。

但是當一切順遂時，歐洲國家沒有做任何事情的動力；在這次以不同的方式影響不同國家的危機之後，也不會有那個動力。這些國家只能同意進一步節衣縮食，所以迫使歐洲陷入二次衰退。

放眼歐洲國家，表現最好的是瑞典和挪威。兩者都是強大的福利國家，也有大政府，卻選擇不加入歐元區。英國並沒有陷入危機，但經濟欲振乏力；它也選擇不加入歐元，卻同樣決定走緊縮計畫的路子。

遺憾的是，美國國會許多議員希望美國加入相同的「緊縮與小政府」流行浪潮中。我們說過，稅收和支出平衡增加可以刺激經濟，同樣地，平衡性縮減支出和稅收會導致經濟萎縮。如果我們再進一步，就像右派想做的那樣削減更多支出，以英勇但可能徒勞無功的方式縮減赤字，經濟萎縮的程度會更大。

揭開縮減赤字算盤

在頂層的稅率已經低於其他大部分先進工業國家的國家，縮減赤字計畫竟然強調降低最高稅率和企業稅率，聽起來可能相當奇怪，但鮑爾斯和辛普森的赤字縮減委員會正打算這麼做。這個委員會提議，限制最高邊際稅率於二三％到二九％間，而這是它更廣大的限制政府規模計畫中的一部分，目的是將整體稅收限制在GDP的二一％以下。事實上，大約四分之三的赤字縮減，是靠減少政府支出達成的。

雷根的供給面經濟學相信，降低稅率會增進經濟活動，程度會使稅收不減反增，但如同我們在第三章說過的，這樣的說法被布希和雷根減稅後實際發生的事所否定。今天的個人稅率遠低於一九八○年的水準，進一步降低稅率將使稅收減少更多。

認為企業稅率應該從現行的三五％，調降到二三％至二九％之間的論調，更缺乏說服力。但是，鮑爾斯和辛普森的委員會提議封堵不計其數的漏洞，如果真的實施，即使官方稅率降低，將表示許多公司會繳納更多的稅款。我們在第三章指出，有效稅率（企業實際繳納的稅款占收入的百分比）遠低於三五％，美國某些一流公司（例如GE）不必繳納任何稅款。雖然消除漏洞的說法令人動容，甚至如果只是單純聚焦於投資和創造就業，也幾乎無理由全面降低企業稅率。畢竟，由於利息可申報扣除，所以繳稅會等比例降低借款成本和報酬。

對於透過借款而從事的任何投資，不會受到任何不利的影響，而一旦我們考慮有利的資本財折舊率（企業可以從收入扣除一定的金額，以

反映機器耗損的事實），稅制實際上鼓勵投資。如果這個委員會關心繳稅對投資的影響，我們有比全面降低稅率還要精準的稅制修補方式可用：降低在美國創造就業和投資的公司稅率，但提高沒這麼做的公司稅率。這種政策可以提高收入，並且提供在美國增加投資和創造就業的誘因。

每個赤字縮減團體都想要處理稅制中的扭曲性層面，許多條款是由特殊利益團體刻意置入的，希望激勵經濟中的特定部門。但是，沒有一個團體建議直接攻擊我們在本書強調的企業福利和隱藏性補貼，包括給予金融業的補貼，部分原因正如第六章說過的，右派成功說服了許多美國人，相信攻擊企業福利無異於掀起「階級鬥爭」。

扣除額的影響

支持縮減赤字的許多人，特別注意對中產階級非常有利的一組扣除額，就是抵押貸款利息扣除、健康照護給付扣除。但是，取消這些扣除額等於提高中產階級的稅率，而他們的所得多年來原地踏步或節節下降。關心中產階級的任何人都曉得，如果取消這些扣除額，應該以比較低的稅率補償他們，而不是補償頂層。

大部分經濟學家會支持取消房屋抵押貸款扣除，因為這會使人花太多錢在房屋上面。此外，我們可以怪罪抵押貸款扣除鼓勵過度舉債。政府其實是在補貼債務，這是給銀行家的另一種隱藏性補貼，他們才是真正的受益人。而且，由於比較有錢的人適用的稅率較低，所以，和所得較低的人比起來，他們從抵押貸款扣除獲得的利益較高。

依照目前設計的所得稅申報扣除額，既有扭曲作用也不平等，甚至無法有效地提高都市地區的房屋自有率，因為許多所得較低的人住在那些地方，房屋的供給有限，抵押貸款補貼可能促使價格上升，導致他們較無力擁有自己的房子。

但是取消的時機值得關切：取消扣除額將使居住成本更為昂貴，從而壓低房價。由於背負抵押貸款的美國人有四分之一，約一千一百萬戶家庭，抵押貸款高於房屋的價值，住宅部門的危機只會惡化。我們會見到更多的抵押品贖回權取消、更為凋敝的社區，而且未來許多年，經濟中的這個重要部門會繼續死氣沉沉。住宅市場低迷的時間愈久，經濟處於目前的衰退狀態會更長。

然而，我們有辦法擺脫這個困境。二○○九年，首次購屋者報稅時可以抵減一萬美元，這給了首購者淨值，因而有助於提振房地產市場。繼續且擴大實施這項計畫，適用於所有低所得家庭，將同時有助於刺激房地產市場、恢復經濟的健康狀態，也能讓所得較低的家庭買得起房子。

推而廣之，我們設計了各式各樣的稅制條款，例如退休帳戶享有特殊優惠，以鼓勵個人增加儲蓄；他們是否真的增加儲蓄尚有疑問，但由於這些條款對高所得個人的利益遠高於其他人，所以真的有儲蓄的富人因此變得更加富有，低所得個人則沒有享受到等量齊觀的待遇。如果政府提供低所得家庭可兌現的投資抵減辦法，也就是即使沒有繳納任何稅款，也補助他們的儲蓄，將提高這群人的儲蓄誘因，甚至可能縮短底層和頂層間的差距。

縮減赤字的均等辦法

簡而言之，雖然赤字縮減不是今天經濟面臨的主要立即性問題，縮減赤字的工作做起來沒有那麼困難。只要把二○○○年到今天導致政府財政狀況逆轉的所有措施再反轉回來就行，包括提高頂層的稅率、消除企業福利和隱藏性補貼、提高沒有在美國投資和創造就業機會的公司相對於有這麼做的公司之稅率、對污染者課稅和收取費用、不再低價奉送國家資源、減少軍事浪費、不管是向製藥公司還是向國防承包商採購都不支付過高的價格。採取以上所說的種種做法，所創造的收入將多於任何赤字縮減辦法。

將上面所說的辦法和各個委員會提出的改革措施相比，我們可以得到兩個結論裡面的一個：有些人刻意設法繼續以圖利頂層、傷害其他人的方式調整經濟結構；或者他們已經中了毒，接受扭曲理性經濟政策制定的一些迷思。

當前的迷思

預算的辯論因為某些迷思而混淆，其中一些已經談過。供給面的迷思主張對富人課稅會減少工作機會和儲蓄，每個人都會受害。事實上，每個產業都有不同的迷思版本：例如縮減軍事支出會減損就業機會；減少煤或石油產業的租稅優惠會減損就業機會；造成空氣或水污染的產業，或者製造有毒廢棄物的公司宣稱，強迫污染者支付它們對別人造成的成本，會減損就業機會。

我們說過，歷史和理論都強烈不利於供給面經濟學，但這件事幾乎已不被人放在心上。今天，我們的問題不在於供給，而是在於需求。大部分公司手頭上多少有些現金，能夠做它們想要的投資，但是它們生產的產品少了需求，就不會去投資。要刺激投資，我們就必須用心思考怎麼做最能刺激需求，放更多的錢到中層和底層的口袋裡，稅的不少負擔放到中層人口肩上，只會使情況更糟的原因。

總體政策（貨幣和財政政策）的責任是維持經濟處於充分就業的狀態。當經濟情況良好，在接近充分就業的狀態運轉時，過度的軍事支出和闊氣的企業福利不會創造就業，它們只會扭曲經濟，將勞工從生產力較高的用途移動到生產力比較低的地方。沒錯，如果我們矯正這些扭曲，擁有特定部門技能的若干員工會受害，因為他們的技能不再被需要，但我們不能就此主張將他們留在原地。我們該做的事，是對受影響的勞工積極提供技能調整的協助，然而右派一向拒絕提供這種協助。

效果最強的迷思，或許就是宣稱「提高百萬富翁或企業的稅率將傷害小型企業，進而減損工作機會」。事實上，受這種稅率影響的小型企業少之又少，不到一％，其獲利只會略為降低。如果雇用一名員工或購買一台新機器，稅前獲有利潤，稅後也一樣獲有利潤。假設雇用一名員工，一年為公司帶進十萬美元的報酬，而公司必須支付（包括所有的稅額）五萬美元，公司不論大小都會淨賺五萬美元。要是公司老闆現在必須就那筆利潤額外繳納五％的稅，那麼它的淨利會減少兩千五百美元，

但在扣除這筆稅額之後，還是會有很高的利潤足以雇用一名員工。截然相反的說法，最叫人瞠目結舌的地方，在於它們悍然無視於基本經濟學「加稅之前獲有利潤的投資和工作，不會在加稅之後就失去利潤」的原則。

在這個小型企業信用取得受到限制的年代，也許有件小事令人關切，那就是提高百萬富翁的稅率可能降低他們從事理想投資的能力。理由很簡單，因為稅後能花的錢減少。當我們慷慨地拿錢給銀行，大家的理解是：它們可以和將繼續放款，說來諷刺，在經濟大衰退得到政府很大支持的銀行業者宣稱，「優良的小型企業如果有好的投資計畫，還是可以取得所需的資金」，但其實不然。銀行家表示，小型企業無法取得貸款，不是因為銀行沒有履行他們那一邊的談判工作，而是因為經濟衰退使良好的放款機會消失。但即使投資能力出問題，我們還是有更好的處理方式，而不必給企業空白支票，期望由於某些原因其中一些錢就會往下滴落，最後就會創造就業機會。

縮減社會保險

當右派沒有那麼激烈反對富人稍微多加點稅時，頂層一%和他們的盟友卻鼓吹縮減社會保險，包括經常被他們不屑地稱為「中產階級權利」的老人健康照護和社會安全計畫（年金）。右派反對採行這兩項計畫，現在更將國家財政困難怪罪於這些計畫。

右派最希望將這兩項服務改為民營。民營化當然是根據另一個迷思而來：政府辦理的計畫一定缺乏效率，因此民營一定比較好。事實上，正如我們在第六章說過的，社會安全和醫療照護保險計畫的交易成本遠低於提供相當服務的民間公司所辦理的計畫。會有這樣的情形，不應該讓人驚訝。民間部門的目標是賺錢——對民間公司來說，交易成本是好事；收入和支出之間的差距愈大愈好。

公營計畫的收入和支出間的差距，長期而言確實會製造問題。就社會安全計畫的例子來說，差距可能相對比較小，不確定性則很高。社會安全計畫的財務狀況受薪資、人口和壽命的影響很大。經濟預測者在預測經濟大衰退這件事上，並沒有表現得很好，連在經濟大衰退發生前一年也沒有預測到，所以我們對四十年後的經濟預測，不該懷有太大的信心。這個計畫甚至可能出現剩餘，尤其是如果移民水準相對於總人口繼續維持在經濟衰退發生前的步調的話。我們當然必須準備迎接社會安全計畫長期出現高赤字的可能性，而這將需要我們改變提存或給付規定。

現在做些調整是有其道理的：提高社會安全計畫的最高提存所得，二○一一年的提存所得上限是十萬零六千八百美元，結果需要繳薪資稅的薪資不到八六%。隨著壽命增長，繼續調整退休年齡，但必須實施配套措施，增加對因為部分殘疾而提早退休者的扶助；以及提高系統的累進程度，使之更能反映社會中與日俱增的分配不均。位於頂層的人，目前得到的，略低於他們的提存金額；位於底層的人，得到的略多。

將天平再傾斜一點，擴大高所得個人的提存金額，能夠幫助位於底層的人，並且使社會安全計畫產生更堅實的財務基礎。更長期而言，可

能需要再多做一些調整，例如略為加稅和略為減低給付。但即使在標準情境中，差距仍屬溫和。

社會安全計畫是實施得極為成功的計畫，不只幾乎消除了老年人的貧窮問題，也提供民間保險計畫難以企及的一種保障，保護參與計畫的人不受股市的波動和通貨膨脹影響。依賴民間年金的許多美國人曉得我在說什麼：即使政府努力確保民間年金的資本達到適足水準，企業還是會對員工耍花招。在公司破產前，執行長可能帶著很高的薪酬走人，年金基金卻岌岌可危。

布希總統的「社會安全計畫民營化」計畫，目的不在於提供更多錢給退休人士，或者提供更多的保障或提高效率。民營化計畫只想做一件事：給一％更多錢，卻犧牲九九％，也就是給華爾街更多錢。這件事牽涉的金錢可能十分龐大。社會安全計畫基金就高達二．六兆美元，華爾街只要每年管理這筆錢的一％，基金經理人每年就多出兩百六十億美元的飛來橫財。

醫療照護保險計畫

和醫療照護保險計畫有關的問題比較複雜，但只是複雜那麼一點點。美國的健康照護體系缺乏效率，只提供一流的健康照護給有幸擁有良好健康保險的人，或者富有到不必靠保險就能享有的人。健康照護體系充滿著扭曲和租金，高昂的交易成本落入保險公司手中，成為它們的利潤；高昂的藥品價格則成為製藥業者的利潤。

事實上，提高健康照護部門的效率，就能夠解決和醫療照護保險計畫、醫療補助計畫（Medicaid）有關的長期赤字。如果美國交付健康照護的成本與成果較為良好的其他先進工業國家相當，例如在壽命、嬰兒或產婦死亡率等方面，美國的預算問題將獲得解決。

可是，各個赤字縮減委員會提出的建議只說，醫療照護保險計畫支出的成長必須設定上限，卻沒有表示如何達成。要不然就是像瑞恩的計畫所建議的，將醫療照護保險計畫改成醫療券計畫，也就是給個人一張憑證，可以在民間市場購買健康保險。如果沒辦法用自己的錢補貼醫療券的不足，那就只好將就使用醫療券，去買能夠買到的最好保單。其中的涵義十分清楚：如果醫療照護的整體成本上升，但花在老人身上的支出訂有上限，有能力拿自己的錢去支付的人，就必須掏出錢來；拿不出錢來的人，只好得過且過。對他們來說，這等於是在實施醫療配給。

社會安全計畫和醫療照護保險計畫的大部分改革，都必須緩步漸進實施，所以，縮減這些計畫不會對目前的赤字立即產生很大的影響。一方面，這是個大優點：我們現在可以大談特談財政責任，卻不致妨礙經濟運行。另一方面，對真正的赤字鷹派來說，這是很大的缺點。空談不值錢。右派希望現在就大砍特砍支出，並且承諾將來縮減社會計畫。但是，現在就真的砍下去將使經濟不振惡化，中層和底層的困境也會雪上加霜。

怪罪於受害人

另一個迷思是，窮人只能怪自己。失業者之所以無業可就，是因為他們過於懶散，找工作也不夠賣力。面對擴大失業給付的提議時，相信咎由自取的人擔心會有道德風險的問題。他們認為，提供保險給失業者，會降低他們找工作的誘因，而這又會導致失業升高。在經濟接近充分就業狀態運轉時，這種說法是否站得住腳，不是這裡關心的重點。但是由於每一個職缺就有四個人來應徵，今天的問題顯然並不在於工作沒人應徵，而是工作不足。如果有較多的人在找工作，一有少數的工作出缺，去應徵的人勢必較多。基本上這並不會改變就業水準。

各國中央銀行家及右派人士的標準說詞是：他們並非沒有妥善管理總需求，以維持經濟充分運轉。他們將過錯推往別的地方，尤其是勞工要求過多的工作保障和太高的薪資，傷害了勞動市場的運作。這次危機證明了他們對勞動市場的看法錯到什麼地步。美國號稱擁有彈性最高的勞動市場，經濟表現卻遠比對勞工保障較強的國家還差，例如瑞典和德國。原因很明顯——降低薪資的結果減低了總需求和加深經濟不振。

緊縮措施的價值

最糟的迷思說，緊縮會帶來復甦，而政府增加支出則不會。這個論點說，企業人士見到政府的帳簿好轉之後，就會生出更多的信心，更多的信心就會帶來更多的投資。有趣的是，根據這個論調，持有這種看法的人應該支持我們的第一個經濟復甦策略才是：增加公共投資。由於一些公共投資機會普遍相信預期報酬很高，遠高於政府借錢去投資必須支付的利率，更多的公共投資會使長期的國家債務降低。一旦如此相信，應該就會產生信心而爆發更為強勁的經濟活動。但是主張採取緊縮措施的人，並沒有支持提高公共投資。

緊縮措施有沒有價值，另一個思考方式是回顧歷史。歷史告訴我們，緊縮措施幾乎不曾發揮功效，而且理論告訴我們，為什麼不必為此驚訝。經濟衰退是由缺乏需求造成的，也就是總需求低於經濟能夠生產的水準。當政府縮減支出，需求會降得更低，失業於是上升。

「緊縮措施會帶來信心」的這個迷思，往往是根據另一個迷思而來——認為一國政府的預算就和家庭預算一樣，每個家庭遲早都必須量入為出。當一個經濟體的失業率很高，這個簡單的原則並不適用於國家預算，因為擴大支出反而能夠擴大生產，增加雇用本來會失業的人，從而創造就業機會。一個家庭的支出多於收入，無法改變整體經濟，一國政府卻可以。而且，GDP增加的程度會是政府支出金額的好幾倍。

金融部門強調信心的重要，但是政策如果會造成更多的失業和降低產出，就無法恢復信心。信心只能透過帶來成長的政策而恢復，緊縮措施所做的事恰好相反。

緊縮措施的主張者提出證據，說有些國家在經濟不振時，因為實施緊縮措施而復甦。仔細觀察，會發現那些國家都很小，而且它們的貿易夥伴經濟欣欣向榮，因此，增加出口可以輕而易舉取代縮減政府支出造成的影響。美國和歐洲今天的情形並非如此，因為它們的貿易夥伴本身的經濟也紛紛欲振乏力。

或許有人會說，主張緊縮措施的人，應該已經從以前不計其數的經

驗中，得知緊縮措施會造成災難性的後果：胡佛（Herbert Hoover）總統的緊縮措施，使一九二九年的股市崩盤惡化成經濟大蕭條，IMF的緊縮措施將東亞和拉丁美洲的經濟不振轉成衰退和蕭條；歐洲幾個國家（英國、拉脫維亞、希臘、葡萄牙）自行實施的緊縮措施現在正產生相同的苦果。但是緊縮措施的主張者似乎沒有接受這些一面倒的證據。

就像中古時代的醫生相信放血可以治病，一旦病人的病情沒有好轉，他們會表示病人需要再放一次血，二十一世紀的經濟學放血者也不動搖。他們要求實施更多的緊縮措施，而且找來許多藉口，說明為什麼第一次下的劑量未如預期般發揮功效。於是失業增加，薪資降低，中層和底層所依賴的政府計畫萎縮。

相形之下，政府增加支出則取得了成功。由於人民預期第二次世界大戰將爆發，政府勢必增加支出，而將美國拉出經濟大蕭條的泥沼。雖然新政提供了若干刺激作用，有助於美國經濟在一九三三到三六年間復甦，刺激效果卻沒有大到足以克服各州政府和地方政府減少支出，以及農業部門疲軟共同造成的影響。農業部門人口占全國的四分之一，這段期間所得急劇下降，單單一九二九到三二年間就降低五○%。接著，到了羅斯福第一任期末，也就是一九三六年，財政保守派擔憂赤字升高而施加壓力，促使他縮減聯邦支出。經濟復甦於是戛然而止，並且轉為負成長。

刺激無效的迷思

主張採取緊縮措施的人，反擊增加政府支出的支持者說，「這種支出無法刺激經濟」。他們首先拿二○○九年二月執行將近八千億美元的刺激方案，並沒有拯救經濟免於深陷衰退之中來批評。他們說，政府增加更多支出也辦不到。然而，刺激方案的確發揮了效果，若非採行刺激措施，失業率一定超過一二%，比實際上最後達到的最高水準高出兩個百分點以上。

政府確實犯下幾個錯。第一，它低估了經濟不振的深度和長度，認為即使不祭出刺激方案，失業率最高只會上升到一○%左右。政府的經濟學家低估了泡沫的規模，他們根本無法相信不動產價格虛漲了那麼多，所以認為價格下跌只是暫時性的現象，等到房價回升，人民就會恢復消費；企業見到經濟快速復甦，便不願讓優秀的員工離去。事實不然，泡沫很大，在泡沫爆破之後五年，不動產價格仍比危機前的水準低三○%，有些地方比危機前的水準低五○%以上。所以，情況愈來愈清楚，即使金融業完全恢復健全，不動產部門還會持續低迷許多年。這是個問題，因為危機爆發前所有的投資中約四○%投資於不動產。

第二個錯誤是，政府相信主要的問題是金融危機，沒有認清根本的需求是結構轉型。製造業的生產力大幅提高，超過需求的增加幅度，不可避免地表示勞工將必須從那個部門移出，正如經濟大蕭條之前的年頭中，農業生產力大幅提升意味著勞工必須從農業移往製造業。此外，全球化展開之後，製造業中愈來愈多的工作將流往開發中國家和新興市場，使得結構轉型的需求更為迫切。

政府也沒有理解另一個根本性的問題，也就是分配不均日益升高，

和它對危機前發生的事情所造成的衝擊，以及之後可能發生什麼事。危機爆發前，家庭的平均儲蓄率接近零，而這表示許多美國人正在動用儲蓄，也就是儲蓄率為負值。由於頂層二○％人口擁有全國所得的四○％左右，儲蓄約一五％的所得，這表示底層八○％的人口，擁有剩餘六○％的全國所得，儲蓄動用率是所得的一○％。同樣地，即使銀行完全恢復健全，以及即使住宅部門去槓桿化（也就是還清過多的負債）完成，這些家庭也不應該恢復消費持續高於所得的做法，銀行也不應該借錢給他們。因此認為危機發生前的過度消費水準會恢復，是不切實際的。

薪資占所得的百分率節節下降，也就是分配不均升高，當然會使經濟在沒有政府協助的情形下，復甦更為困難。

經濟分析上的這些錯誤，會產生一些後果。由於政府相信，經濟會在銀行恢復建全之後迅速自行復甦，所以端出的刺激方案規模太小、為期太短。政府既然認為經濟不振為期短暫，以為企業會留住員工，但企業的想法不一樣，裁減員工的人數多於政府的預期。此外，刺激方案沒有設計得夠好；一塊錢的支出，本來可以產生更大的刺激作用。由於政府相信在金融部門復甦的同時，只需要短期的緩和劑，所以，對這些經濟上的弱點比較掉以輕心。

政府在這個領域判斷錯誤，又因為另一項錯誤而使情況更加嚴重：政府認為，如果它的發言人可以「唱高」經濟而「恢復信心」，強大的美國消費者就會回來。二○○九年三月，官員開始提到一些復甦的跡象，但是到了夏季，這些跡象紛紛消失。接下來幾年，希望的微光偶爾綻現。一再激發信心的努力，實際上可能反而傷害到信心，尤其是傷害人民對政府和聯準會的信心，不曉得國家領導人究竟發生了什麼事。

為什麼政府的支出效果很好？

政府的支出能夠有效刺激經濟，是很有道理的，畢竟過去就是如此。比方說，如果政府提高支出，GDP的增幅會是那個金額的數倍之多。GDP的增幅和政府支出的增幅間的關係，稱做「乘數」。右派人士說乘數很小，甚至可能接近零，這樣的說法不足為奇。沒錯，當經濟處於充分就業狀態，增加政府的支出不會提高GDP，一定會排擠其他的支出。如果聯準會調高利率或減少信用供給，以確保政府增加支出不致造成通貨膨脹，則投資就會遭到排擠。但在失業居高不下，而且多年內可能保持在高水準，以及當聯準會承諾不調高利率以因應的時候，要評估政府的支出會造成什麼樣的衝擊，剛剛所說的經驗就不管用。在這些情況，特別是經濟大衰退的情況中，乘數可能相當大，遠遠超過一。

政府的支出如果投入高生產力的投資，包括促進經濟結構調整，效果當然更好。除了這些投資帶來的直接高報酬，還會有其他的利益，例如民間投資報酬會增加，因此民間投資會「擠入」（crowded in），使赤字縮減。這麼一來，不只會增進信心，連消費者都知道未來的稅負會減輕，於是，今天可能消費更多，連民間消費也會「擠入」。

政府花在結構改革上，以協助資源從競爭力較低的舊部門流向新部門的錢會刺激經濟，而且較高的所得會讓個人和企業擁有更多的資源，以適應改變後的經濟。

面臨緊縮措施的許多歐洲國家，也同時需要加快結構改革的速度。它們重視的結構改革，往往不要求政府協助經濟走向新部門。相反地，它們所做的事情混合了適得其反的措施（降低最低工資）和降低租金的措施（例如更有效地執行競爭法和減少執照發放的限制），再加上倉卒實施民營化等效果不明的措施，結果在許多國家反而造成租金升高和效率受損的後果。這些改革美其名為提高競爭力，即使以前所未見的步調推進，全部的效益要實現，恐怕得等上好幾年之久。但是這些改革頂多只能改善經濟的供給面。正如我們一再指出的，今天經濟的弱點來自需求面以遣散員工或降低工資的方式導致勞工所得降低，只會減少總需求、降低**GDP**，以及削弱那些必須執行結構轉型的人做這件事的能力。經濟調整可能受到損害。

事實上，除非現在就設法增加需求和成長，否則提高效率的結構改革會使經濟生產產品和服務所需的勞工減少。長期而言，結構改革固然有利，但短期內有提高失業和降低產出的風險存在。

結論

銀行家和頂層一％其他人對於如何因應危機的看法，包括降低薪資和縮減預算，都不會恢復經濟的繁榮。他們主張的政策能不能在目前的經濟疲弱情況中，非常成功地縮減赤字，甚至還不明朗：GDP降低和失業升高，將意味著稅收減少和支出增多。連它們是否符合一％的利益也不明朗，但是我們很容易了解為什麼他們會有那樣的想法。如果銷售額維持不變，降低工資（「進一步提高勞動市場的彈性」）將使利潤增加。此外，銀行家滿腦子想的，總是如何把錢收回來；他們想到的是某個家庭欠他們錢，如果那個家庭縮減本身的支出，才會有更多的錢還銀行。但是，拿家庭和整個國家的經濟相比是錯的：縮減政府的支出會摧毀需求和摧毀工作，如果家庭的所得隨著政府支出縮減而降低，家庭將沒有錢償還銀行。如果家庭所得下降的幅度是政府支出縮減的好幾倍，還款會更加困難，這正是經濟學告訴我們的。

叫人訝異的是，許多人已經受到緊縮迷思和「政府預算就像家庭預算」的迷思所誘，包括自命飽學權威之士和一般公民、政府人士和政府外人士。許多人被右派關於總體經濟的一種微妙、平行的論點牽著鼻子走：政府已經端出振興措施，但經濟沒有變得更好，反而更糟，因此振興措施無力發揮作用。事實上，振興措施確實發揮了作用，因為它阻止失業率攀升得更高。

一％控制和扭曲預算的辯論，表面上關切支出過多，實際上是要掩護縮減政府規模的計畫。這樣的行動，將減弱今天的經濟、降低未來的成長，而就本書最重要的主旨來說，會使分配不均升高。他們甚至利用預算之爭的場合，主張降低稅制中的累進程度、削減已經相當有限的社會保障計畫。由於經濟相當疲弱（今天缺乏需求，未來缺乏投資），赤字縮減論者的注意焦點可說放在錯誤的問題上，至少目前是如此。

即使赤字縮減論者的說法有其道理，我們也說明了有其他的財稅和支出政策，能夠同時提高經濟的效率、提高國家的產出和降低失業率，並且處理美國最棘手的問題，也就是分配不均與日俱增。

歸根究柢，分配不均的主要原因是失業。沒有工作可做的人固然受害，有工作可做的人也一樣受害，因為高失業對薪資構成強大的下跌壓力。由於美國的政治僵局限縮運用財政政策（課稅與支出）以恢復經濟的充分就業狀態，所以我們將希望轉移到貨幣政策。正如本章所說，情況甚至更糟：赤字縮減論可能引導我們採取緊縮措施，而這會進一步減弱經濟、加重貨幣政策的負擔。但貨幣政策有克盡其責嗎？下一章將說明為何貨幣政策並沒有如同它該做的那樣，真正為美國效力：在很大的程度內，它是設計來服務金融業和頂層利益的。

第九章

公平的經濟政策

有些讀者看到，談分配不均的這樣一本書竟然有一章探討總體經濟學，可能會大感驚訝。總體經濟學是經濟學的分支，處理整體經濟活動水準、產出（GDP）和失業、利率與通貨膨脹。事實上，影響大部分公民福祉最大的莫過於總體經濟狀況，也就是經濟是否處於充分就業狀態和成長。

當總體經濟政策失敗、失業激升，底層受害最烈。推而廣之，總體經濟政策影響所得的分配很大。政策制定者應該明瞭這一點，但他們的行事作為卻往往似乎背道而馳。其實，總體經濟學很少提到所得分配，而這正是關鍵所在。

政策制定者最重要的責任是維持整體經濟穩定，經濟大衰退顯示他們失敗得很慘。這次的失敗，對一般美國人造成沉重的負擔，正如第一章說過的，勞工、房屋所有人和納稅人同受其害，正說明了總體經濟失敗如何使經濟體系問題浮上檯面。當萬事順遂，大部分人的日子都過得不錯，並且能夠說服自己相信，不像他們那麼成功的人只能怪自己。二○○八年經濟衰退之後，這樣的故事不再有道理。太多人「照規矩行事，努力念書，努力工作」，卻只能勉強溫飽，或甚至連溫飽都不可得。由此可見，這套體系沒有發揮功效。

本書指出，我們的經濟體系在許多方面對頂層的人有利，卻犧牲了其他人，而且這套體系根本稱不上是「成就決定所得的模型」，也就是所得反映一個人對社會所做的貢獻。本章的重點，放在危機之前、期間和之後，總體經濟政策對這個結果造成的影響。

政策需要選擇。所有的政策都會對分配有影響。本書的一個中心課題在於，有些政策選擇會提高分配不均，對頂層的人有利，卻同時傷害了經濟。

但是，許多選擇比較複雜且涉及取捨。如果通貨膨脹和失業之間要有所取捨，那麼選較低的通貨膨脹，會意味著失業升高、勞工受害；降低失業則意味著通貨膨脹升高，債券持有人會見到他們所持債券的價值減損。只注意通貨膨脹，是將債券持有人的利益放在舞台中央。如果注意焦點放在將失業率壓低到五％以下，而不是維持通貨膨脹率低於二％，不妨想想貨幣政策可能有什麼樣的不同。

不同的政策也會對社會中不同的區隔構成不同的風險。萬一出錯，誰會承擔後果？如果事情進行順利，誰會坐收利益？聯準會等於在下注，相信銀行本身能夠管理風險——這樣的賭注，令銀行大獲其利，銀行家的收穫更高，但其他人必須付出代價。聯準會本來可以抑制不顧後果和掠奪性放款、濫用信用卡等做法，卻選擇不這麼做。同樣地，銀行是贏家，其他人則是輸家。

貨幣和總體經濟政策，以及聯準會的行動，從幾個方面使美國的分配不均問題愈來愈嚴重。對底層和中層人口來說，失業率有時高於必要（意味著薪資降低），導致勞工的所得減少。面對銀行的種種掠奪式業

務而缺乏政府保護，傷害了他們的生活水準。我們甚至將見到，目前的總體經濟政策可能如何製造失業性復甦。提供銀行隱藏性補貼和支持解除管制，導致我們的經濟金融化程度大幅提高，使頂層的分配不均與日俱增。積極平抑通貨膨脹的政策，意味著富有的債券持有人不必擔心債券的價值遭到侵蝕。

這些失敗並非偶然。制定貨幣政策的機制安排，設計得讓銀行家和他們的盟友能夠發出很高的聲音，甚至反映在已經成為中央銀行標準工具箱的模型中。雖然他們把注意焦點放在通貨膨脹（債券持有人很在意的事情），卻忽視了分配（銀行業者不希望中央銀行家去想太多的事情），即使正如我們說過的，分配不均日益不均是造成經濟不穩定的十分重要因素。

就在經濟大衰退吸引人們注意美國日益升高的分配不均，摧毀了之前四分之一個世紀，成長令所有人受益的迷思。經濟衰退摧毀了另外兩個迷思：將心思集中在通貨膨脹是經濟繁榮的基石，以及確保經濟穩定的最好方式是有個獨立運作的中央銀行。本章要說明中央銀行所採行的貨幣政策如何同時削弱整體經濟表現和提高分配不均。

我們可以有不同的一套政策和機制安排，不只可望提高成長、使成長更為穩定，也能使成長的果實分配得更為均等。

對九九％造成的傷害

現代的總體經濟和貨幣政策將很多焦點放在通貨膨脹上。據稱，壓低通貨膨脹、維持通貨膨脹穩定，能夠營造市場經濟繁榮壯大的總體經濟條件。通貨膨脹，尤其是很高且忽上忽下的通貨膨脹，會造成問題，但美國和西歐三分之一多個世紀以來，不曾面臨嚴重的通貨膨脹問題。全心全力注意昨天的問題會令我們分心，以致未能注意到今天更為迫切的議題。經濟大衰退之前，我們對金融體系崩潰造成非常大損失的關切，應該遠高於通貨膨脹略為增加可能略為造成效率的損失。經濟大衰退之後，我們對經濟沒有發揮潛力所造成的資源浪費之關切，應該遠高於通貨膨脹略為增加可能導致效率略微損失。

第四章說過，在危機中受害最大的是勞工和小型企業，這次危機更是如此。然而，許多部門的企業獲利居高不下，銀行和銀行家過得很好。高失業傷害到依賴工作維生的人；有工作可做的人，工作時間也大多縮短，收入降低。底層的人受到的傷害尤其大，技術能力較高的勞工取代技術能力較低的勞工，而技術能力較低的勞工又取代沒有技術能力的勞工。雖然每一群勞工都苦於收入降低，但沒有工作可做的人受到的傷害最大。

高失業水準不只影響失去工作或工作時間縮短的人，也傷害底層九九％，在勞工爭相尋找工作的時候壓低薪資。而大部分中央銀行執行貨幣政策的方式，製造了「棘輪效應」（ratchet effect），並且殘酷無情地運作了數十年之久。每當薪資開始回升，一心只想平抑通貨膨脹的中央銀行家，便高談物價上漲的可怕，於是他們提高利率和緊縮信用維持失業在高得不必要的水準上。他們經常成功地遏制薪資上漲，結果生產力的成長幅度比薪資快六倍。二○○八年危機爆發時，勞工尚未從上次的

衰退中收回失去的薪資。

中央銀行家很難將他們的意見限制在貨幣和銀行管理政策上。如果他們只專心管好貨幣和管理政策，經濟情況會遠比現在好。這些銀行家的一個中心論點是「勞動市場應該更有彈性」，而這通常表示降低薪資，尤其是最低薪資和工作保障。但是，社會保障體系減弱擴大了錯誤的總體政策對九九％造成的不利影響。最低薪資並沒有趕上通貨膨脹，以至於二○一一年的實質聯邦最低薪資，比約三分之一世紀前的一九八○年低一五％，而這顯然使得降低薪資更為容易，尤其是降低底層的薪資。失業保險也沒有與時俱增，因此失去工作，但幸運地仍享有失業保險的人，領到的給付遠低於原來的薪資。但是正如我們在第一章說過的，沒有領取給付的失業人數上升到驚人的水準。

儘管如此，社會保障體系減弱和推促勞動市場更具彈性，這兩件事情可能擴大了有瑕疵的貨幣政策對總體經濟造成的影響。我們說過，經濟大衰退的中心問題是缺乏總體需求，如果有良好的社會保障體系，即使面對經濟下挫，勞工的所得和消費也會繼續維持。經濟學家將這些減震措施稱為自動穩定器。相反地，為因應經濟遭受不利的震撼而使工資下降，會擴大它的效果。主張薪資更具彈性、只關注通貨膨脹和忽視金融脆弱風險的中央銀行家，採行的政策將使經濟暴露在承受重大震撼的風險中，而且，他們主張的某些政策會使震撼一旦發生必定帶來嚴重後果。

無視於貨幣政策影響分配

我在前面說過，標準總體經濟模型甚至不承認所得分配是重要的事情，難怪聯準會採行的政策似乎經常不顧它所做決定的分配涵義。即使注意到就業問題，也不會考慮到它的行動在分配方面造成的後果，因此，所採行的政策往往收到反效果。

舉例來說，聯準會只注重利率，因為它錯誤地相信調整利率是一根簡單的「槓桿」，可以藉它控制經濟：降低利率，則經濟擴張；高利率，則減緩經濟成長。雖然有些時候和在某些情況中，利率可能有那些影響，但在其他時候，兩者的關係相當薄弱，其他的工具可能產生較好的效果。舉例來說，要因應不動產泡沫，提高抵押貸款的自備款要求會比提高利率更有道理；我們不會想在抑制泡沫脹大的同時，減緩生產性投資的成長步調。聯準會討厭這種管理措施，卻如同宗教信仰那般虔誠地相信價格體系和市場的神奇。

當經濟急轉直下，降低利率或許能夠拯救了銀行，卻顯然無法重振經濟。就算銀行將支付較低的利率轉嫁給借款人，大部分產業的投資不會增加太多，因為產能利用率偏低——整個經濟體已有相當多的產能，不管需求多少，都能夠生產出來。因此，除了銀行取得便宜的資金（這是一種隱藏性補貼），降低利率其實沒有太大的好處。當聯準會為了因應科技泡沫爆破而降低利率時，企業投資並沒有增加多少，卻造成不動產泡沫脹大。但在不動產價格跌了那麼多之後，我們幾乎無法想像降低利率會在這個產業產生多大的影響。

同時，我們必須考慮成本。許多退休人士已經審慎地投資於政府債

券，突然間發現所得消失。因此，大量的財富從老年人移轉給政府，再從政府移轉給銀行家。但是卻很少有人提到老年人受到的傷害，也幾乎沒有採取行動去彌補那些傷害。

利率降低也在其他方面抑制支出。快要退休的人士發現他們必須花更多錢去買安全的政府債券，才能賺到所需的退休收入，因此只好存更多的錢。父母親也一樣，必須存更多錢，供應子女求學。隨便看一下這種政策在分配方面產生的影響，也會讓人懷疑低利率政策的有效性。

聯準會的注意焦點始終放在一％上。有人表示，降低利率會使股價上漲，它們便照做不誤。我們說過，股價上漲對頂層有幫助，因為頂層擁有高於比例的股票，而股票價格上漲會使消費增多，因為人們感到更為富有。但是，利率不會一直保持在那麼低的水準，這表示股價上漲不可能永遠持續下去。利率暫時降低會導致股價暫時上漲，不可能化為消費大幅上升。

聯準會的低利率政策沒有如它所期望的重振投資，卻鼓勵了計畫投資的人以便宜的資本替代勞工。降低利率等於以人為力量暫時壓低資本價格，投資人很可能利用這種不常見的狀況。於是，這強化了本來就遭到扭曲的創新型態，在勞工充沛的時候，企業卻一心一意只想節省勞力。當沒有技術能力的勞工失業居高不下，雜貨店和藥房卻以自動機器取代櫃檯的收銀員。於是，聯準會使一種情況愈來愈有可能發生，那就是經濟一旦復甦，也會是失業性的復甦。事實上，這成了二○○一年經濟衰退以來復甦時的正字標記，當時聯準會再次將利率調整到很低的水準。

幫助頂層

我們已經指出，聯準會利用很多方式幫助銀行和銀行家，尤其是在危機期間，例如聯準會以很低的利率借錢給銀行，利率遠低於市場水準。如果一家銀行能以接近零的利率借到錢，並且買進收益率達三％的長期政府債券，什麼事也沒做，便足足賺進三％。一年借給銀行一兆美元，那就等於贈與三百億美元。但銀行往往能賺得更多，它們可以用遠比三％高的利率，借錢給三A級的優良顧客。放款利率只要訂為一○％，政府願意以接近零的利率借一兆美元給它們，一年便贈與一千億美元。

銀行也可以把錢存進聯準會，而且它們現在是有史以來第一次收受這種存款的利息，這是納稅人給銀行的另一種隱藏性移轉。奇怪的是，最近這次贈與，它們反而抑制放款。把錢給銀行，它們卻沒放款，意味著銀行從放款得到的增量報酬降低。

推而廣之，紓困策略是把銀行和銀行家的利益放在經濟中其他人前面。中央銀行給銀行錢，目的是希望信用流動不中斷，卻沒有對取得資金的金融機構施加條件，要它們維持放款的流動，也沒有施加條件要它們不要把錢拿去發放獎金。給銀行的不少錢成為獎金，而不是用於銀行增資。過多的錢流進大銀行，而大銀行對投機和交易的興趣高於放款。就算有放款，流入大型國際公司的資金比例也過高，政府的錢大多沒有流進主要承做中小型企業放款、規模比較小的區域性和社區銀行。

難怪，數以百計規模較小的銀行紛紛破產，更有數以百計的這類銀

行岌岌可危，不得不緊縮放款。聯準會的策略目的是在維持信用流動，和財政部一起做出的決定卻大有瑕疵。

提高經濟金融化的關鍵

尊重銀行業者，是聯準會和其他各國中央銀行導致分配不均升高的最重要因素：它們沒有適當地管理，以及適當地執行現有的管理措施，特別是自雷根總統起長達二十年的金融管制解除。經濟大蕭條之後數十年內，在確保國家金融體系穩定上十分重要的管制措施，因為聯準會和其主席葛林斯班的推動而相繼解除。此外，他們也出手阻止通過新的管理措施以反映金融部門的變動，例如衍生性金融商品的發展，結果，對金融和經濟體系的穩定構成威脅。

解除管制會造成兩個相關的後果，我們都提過。第一，這使得經濟的金融化升高，帶來各式各樣相關的扭曲和分配不均。第二，允許銀行透過掠奪性放款、濫收信用卡費用和採取其他做法而剝削社會其他人。銀行將風險轉移給窮人和納稅人，當情況發展不如放款機構所料時，其他人就得承受後果。聯準會不只沒有抑制這樣的行為，反而鼓勵有加。從社會的觀點來看，銀行顯然沒有幫助人們管理風險，而是製造風險。但是談到管理自己的風險，銀行業者做得比較成功。它們沒有承受自身行為帶來的不良後果。

這次危機爆發之後，聯準會在和管理措施有關的辯論中採取的立場，表現了它和誰站在一邊。管理措施的設計，應該鼓勵銀行回歸單調乏味的放款業務，在見到那些大到不能倒的銀行懷有不良的誘因時，應該集中心力研究如何限制銀行的規模和相互的關係。此外，大到不能倒的銀行相對於其他銀行占有競爭優勢，有些銀行願意供應資金給大到不能倒的銀行，因為它們曉得可以依賴政府的保證，所以同意以比較低的利率供應資金給大到不能倒的銀行。因此，大銀行不是靠更高的效率或提供比較好的服務使業績蒸蒸日上，而是它們等於得到納稅人的補貼。我們沒有課稅以沖銷這個優勢，等於給了大到不能倒的銀行另一筆很大的贈與。由於超高的獎金給了金融專業人士承受過高風險和表現短視行為的誘因，主管機關應該針對獎金的設計緊縮管理措施。而且，由於資本不足的銀行有其風險，資產價值稍有波動便足以導致它們破產，所以應該針對獎金和股利的多寡，加強管理，直到銀行體系完全復甦為止。由於缺乏透明性和衍生性金融商品在這次銀行危機中扮演的角色，聯準會應該堅持對這兩件事做些什麼。

針對以上所說各項問題，聯準會都沒採取行動，就算真的有行動，也得克服聯準會的反對才得以進行。杜德法蘭克金融改革法案於二○一○年七月簽署成為法律，將執行管理的很多責任交給聯準會，而且至少在某些領域，聯準會再次展現它和誰站在一邊。例如，在杜德法蘭克金融改革法案通過之前的討論中，負責督導衍生性金融商品的參議院委員會建議，不應該准許獲得政府保險的銀行發行衍生性金融商品。雖然我們不清楚衍生性金融商品是保險商品還是賭博工具，但它們顯然不是貸款。如果它們是保險商品，那就應該由州保險機關管理；如果是賭博產品，就應該由州賭博機關管理；但不管是什麼狀況，都不應該由美國政府透過聯邦存款保險公司（Federal Deposit Insurance Corporation）承保。聯邦存款保險公司是保障銀行存款人的政府機關。聯準會主席柏南

克（Ben Bernanke）卻主張不同的做法，反對兩位區域性聯準會總裁的意見。結果，柏南克和一年從信用違約交換（CDSes）賺得數十億美元的銀行獲勝。

在此同時，經濟學家和政策制定者形成廣泛的共識，認為應該管理大到不能倒的銀行。金恩指出，如果它們大到不能倒，那麼也大到不應該存在。甚至稍早的時候，聯準會理事會前主席伏克爾（Paul Volcker）指出，這些銀行也大到無法管理。聯準會的現任和上任主席柏南克和葛林斯班，得為造成這次危機負起責任，但是他們兩人甚至不曾承認有問題存在，至少承認得不夠多而沒有建議應該做點事情。事實上，可以做的事情並不少，從祭出解決方案、限制銀行的規模和它們能做的事情，到前面說過的向它們課稅以沖銷享有的優勢等都是。

聯準會當然不曾動手提高分配不均，沒有靠提供頂層利益，或者靠它對中層和底層所做的事而製造分配更為不均。事實上，正如我們稍後要說的，它的大部分理事可能真的相信放寬管理、對抗通貨膨脹、幫助銀行，都是維持經濟運作不可或缺的工作，將促進成長，令所有的人受益。然而，這只是見證了聯準會被銀行家的看法和世界觀「俘虜」的程度。

建立更為民主的中央銀行

目前的世俗觀點有個中心論點，認為中央銀行應該保持獨立。一般人認為，如果它們屈服在政治力量之下，政治人物將操縱貨幣政策，付出長期的成本，牟取短期利益；他們會在選前過度刺激經濟，通貨膨脹升高的代價則留到選後才支付。此外，由於獨立的中央銀行致力於維持低通貨膨脹，市場的走勢不會蓄積通貨膨脹預期，因此通貨膨脹會受到抑制，整體經濟表現也會比較好。

令人大失所望的中央銀行

在上次的危機中，美國和歐洲各國獨立的中央銀行表現沒有特別好，可以說遠比獨立程度較低的印度、中國和巴西等國的中央銀行要差。理由很明顯，美國和歐洲的中央銀行其實已經被金融業俘虜。它們甚至可能不必負起民主責任，只知回應銀行家的利益和觀點。銀行家希望通貨膨脹低落、金融管制解除、監督寬鬆，而且得遂所願，即使通貨膨脹造成的經濟損失，和因為金融市場管制過度而發生的損失相比微不足道。一般消費者因為掠奪性放款而蒙受的損失遭到冷漠對待，事實上，額外的利潤增添了銀行的財務實力。銀行體系的健全畢竟是中央銀行的第一要務。

被綁架的管理機構

我們在第二章說過，當管理機關實施的政策和採取的管理措施反映理該被管理者的利益和觀點多於公共利益時，管理機關便受俘於理該被管者。會發生這樣的情形，部分原因在於「旋轉門」，也就是管理官員

來自被管理的部門，而在他們短暫的政府任期過後，又回到原來的部門。「俘虜」會發生，部分原因在於所謂的「認知俘虜」，也就是管理官員養成了被管理者的心態。

在美國，這種情況發生得比較直接，因為華爾街會對中央銀行的可能被任命人產生強烈反應。我在柯林頓政府任內，看到兩位優秀的被任命人遭到金融市場否決，其中之一是因為她對放款的歧視行為表示關切，另一位是因為他似乎過度關心激勵經濟成長和充分就業。最奇怪的案例發生於歐巴馬政府。歐巴馬提名一位非常優秀的諾貝爾獎得主，他做過一些開創性的研究，有助於我們進一步了解失業和影響失業的因素，這是聯準會應該最關心的事情。或許金融市場中的某些人認為，一位批判性的思想者可能質疑中央銀行缺乏經濟理論或證據的一些傳統教條，而這會造成不便。他的任命案甚至沒有通過參議院的銀行委員會。

儘管面對這些壓力，聯準會的理事之間看法也相當分歧。甚至，當有位理事曾經警告住宅部門的不良放款可能造成嚴重的後果，其他理事根本置若罔聞。這次經濟衰退期間，有幾位聯準會理事堅稱失業是關鍵問題，甚至認為根本問題在於缺乏需求。有些理事甚至發表異端邪說，建議在失業率大幅降低之前，貨幣政策的「目標」應該是失業，不應該是通貨膨脹。

對民主缺乏信心

主張中央銀行獨立的人，對民主責任缺乏信心，這應該是很叫人不安的一件事。我們要在哪裡劃一條線，將政府的中央責任交給獨立的機關？政治化的觀點，也出現在財稅和預算政策。我懷疑，金融市場不會滿足於將責任交給「技術」專家。我們說過，它們喜歡觀點相同的「專家」，也就是所持觀點支持它們的利益和意識型態。聯準會理事及其主席喜歡假裝自己超越政治；不用負責任，保持獨立，是很方便的一件事。他們認為自己是聰明人、公僕，在為經濟這艘複雜的船掌舵。

如果懷疑聯準會及其主席的政治本質，觀察二十年來中央銀行反覆不定的立場，應該會很明白。一九九三年，美國的財政赤字很大、失業率很高，當時的聯準會主席葛林斯班敦促政府採取強烈的行動以降低赤字。大家的理解是，利率接著將降低，以恢復經濟、邁向充分就業。但當時經濟面對的是失業，沒有過熱，利率降低沒有道理取決於赤字下降；事實上，降低利率和增加信用供給可以齊頭並進，以促進經濟成長，而這會使赤字出現神奇的效果。但利率只調降到略低於三％，如果降得更低，經濟可望復甦得更為強勁。接著到了二○○一年，葛林斯班敦促國會降低稅率，產生龐大的赤字，並將利率降到遠低於從前水準的不到一％，以因應經濟衰退。要解讀這些似乎前後不一致的立場，一個理由是真正的目標在於縮減政府的規模和降低租稅的累進程度。

不管再怎麼假裝，中央銀行都是政府機構。任何民主制度中，政府機構必須負起某種程度的責任。政府機構必須有人監督，以確保不致出現不當的行為，而且中央銀行要根據其職責行事；所謂的職責，必須符合公眾的利益。在現代的民主社會中，治理是人們關切的中心問題。官員做出的重大決定，要如何負起責任？決策是怎麼做的？透明度是否足

夠，以展開有意義的公眾監督？

公民最關切的事務莫過於經濟的表現，而決定經濟表現的中心因素就是貨幣政策。事實上，標準的政治學模型告訴我們，失業率及其變動是決定總統和國會選舉結果的最重要因素。在目前的機制安排下，公職人員似乎必須為他們無法控制主要槓桿的事情負起責任。

美國的中央銀行治理制度和責任，應該叫人汗顏。貨幣政策是由七位聯準會理事，加上十二位區域性聯準會銀行總裁組成的「公開市場委員會」（Open Market Committee）決定的。十二位區域性聯準會銀行總裁當中，只有紐約的聯準會和其中四位總裁有投票權。區域性聯準會銀行總裁是以不透明的流程選出來的，大眾幾無置喙的餘地，而且，銀行業者是被管理的對象卻擁有太大的影響力。

雖然聯準會現任主席柏南克撰文強力推崇透明化的優點，後來卻似乎改變了心意，將提供隱藏性協助給銀行的任務更加視為聯準會的重點工作。當新聞媒體要求資訊，也就是要求其他政府機構根據「資訊自由法」（Freedom of Information Act）而必須揭露的那種資訊時，聯準會說自己不適用於該法。聯邦地區法庭不同意這樣的說法，聯準會還是冥頑不靈，繼續拒絕揭露媒體想知道的事情。結果，聯準會提起上訴，上訴法庭重申聯準會有責任揭露資訊。若非白宮告訴聯準會，說它實際上是政府的一部分，必須遵守適用於其他政府機構的法律，據說，聯準會原本打算上訴到最高法院。國會另外也要求稽查聯準會做過的事情，包括誰取走它的錢。

最後，聯準會屈服在法庭和國會的壓力之下，當資訊終於披露，美國人民總算比較清楚為何聯準會理事會不想揭露資訊。原來維持祕密的真正理由，是要掩飾不受一般人支持的政策，同時隱瞞聯準會所說和實際發生的事情之間的不一致。

在經濟大衰退之初的大規模紓困行動中，紐約聯準會理事是一手擘劃紓困方案的三人組之一員，另外兩人是聯準會理事會主席和財政部長，他們共同決定要救誰和殺誰，以及誰取得多少和以什麼條件取得。

而他本人同時又獲得某個委員會提名，那個委員會由銀行家、以最優惠條件獲得紓困的公司的執行長組成。就算實際上沒有利益衝突，表面上看起來就是這樣。美國人不曾充分了解AIG為何獲得那種規模的紓困行動，當它的衍生性金融商品被買回，是按照帳面價值計價，遠遠高於必要的水準。當AIG紓困案的終極受益人揭露之後，一切便比較明朗：最大的受益人是高盛，也有其他大型外國銀行接受金錢，其中一些被懷疑與高盛有複雜的金融交易。美國竟然拯救外國銀行，看起來特別奇怪。如果外國銀行陷入困難，該出手相救的應該是該國政府才對。

隨著更多資訊攤開在陽光下，我們終於明白，原來聯準會早在二○○八年九月爆發危機之前，就大量借錢給外國銀行。美國聯準會顯然不只是美國銀行業者的最後救援金主，也是外國銀行的最後靠山。難道美國的銀行和其他這些銀行進行了複雜且高風險的交易，一旦它們沉淪，美國的銀行也會受到連累而岌岌可危？如果是這樣的話，顯然聯準會除了疏於管理，也疏於督導。現在，我們也看得相當清楚，儘管聯準會發表聲明說次級抵押貸款的問題和泡沫爆破已經受到相當好的控制，全球的金融市場卻也受創好幾個月之久。

聯準會被迫揭露的資料也顯示，雷曼兄弟公司崩垮後幾個月內，高盛之類的大型銀行向聯準會大量借錢，還公開宣稱它們的體質非常良好。被金融業俘虜的獨立中央銀行，所做的決定當然代表金融業的信念和利益，也就不讓人感到驚訝了。

即使中央銀行能獨立於民主政治流程之外，理事當中應該有金融業的代表，但不應該由金融業把持。有幾個國家不允許金融業人員擔任中央銀行的理事，他們認為這顯然有利益上的衝突。其實，金融業以外有許多人才。金融業的從業人員擅長進行金融交易，卻不是錯綜複雜的總體經濟管理專家。幸好，今天在金融業以外，包括學術界、非政府組織和工會等各種機構中，還有些真正的專家。

贊成中央銀行獨立的人，總認為中央銀行所做的決定不會涉及取捨。技術專家可以研判出管理經濟的最好方式，正如他們能夠決定最好的橋梁設計，但取捨才是經濟政策制定的本質。我們說過，我們需要做各種選擇；有些人會受益於這些選擇，其他人則會有所損失。現在，可以很清楚知道聯準會未能維持經濟穩定；危機發生之後，則未能恢復經濟的健全。我們也看得很清楚，它的政策所依據的經濟教條有嚴重瑕疵。沒有一種政策不帶風險，但聯準會選擇的政策，迫使房屋所有人、勞工和納稅人正面承擔風險，好處則歸銀行所有。我們可以制定帶有其他風險的政策，讓社會中的其他人身受其利，銀行則遭到傷害。

我們必須體認，中央銀行的決定在本質上屬於政治性質，不應該交給技術專家去做，而且當然不能留給過度代表某種既得利益的人來做。

歐元危機

美國設計中央銀行系統以管理銀行和決定利率，機制上的瑕疵也出現在世界各國。這次危機爆發前，美國被視為機制設計良好的典範，其他各國爭相仿效；這次危機之後，這個體系的瑕疵讓人看得相當清楚，美國及採用類似機制安排的其他國家應該思考如何重新設計。

儘管我對聯準會的批評不遺餘力，卻發現歐洲的情況更糟。美國的中央銀行需要關注通貨膨脹、成長和就業，在歐洲相當於美國聯準會理事會的歐洲中央銀行，管理由十七個國家組成的歐元區，卻只關注通貨膨脹。它也反映了銀行與金融界的心態，而且程度更甚於聯準會。歐洲中央銀行因應二○一○年一月起於希臘的重大債務危機的方式，正是很好的例子。

首先是希臘，接著是愛爾蘭和葡萄牙，然後西班牙和義大利陸續發現債務利率高得難以承擔。希臘無力履行債務的陰影，從二○一○年一月的「很不可能」，演變為二○一一年七月的「勢不可免」，使用的卻只是「債務重整」之類較溫和的字眼。如果不對公民施加政治上難以接受的痛苦，希臘積欠的債務可能無法償還。如果只有希臘出問題，只要修補歐洲體系的一小塊或許就能度過難關，但當西班牙、義大利等大國面臨以合理利率融通債務發生困難，問題顯然需要採取更果斷的行動。

歐洲中央銀行扮演的角色卻含糊不清。舉例來說，以希臘為例，它堅持任何債務重整（要求債權人勾銷債務和延後還款）必須屬於自發性質。他們說，不管達成什麼協議，都不准引發「信用事件」（credit

event），意思是說不准出現支付信用違約交換工具的事件。如果希臘無力履行債務，信用違約交換這種高風險的證券就必須清償。歐洲中央銀行這麼要求，似乎將銀行的利益置於希臘人民之前。希臘需要深度重整，大幅減低債務的另一種說法，遠遠超過自發性重整所可能出現的狀況，但是只有自發性勾銷債務不被視為信用事件。

歐洲中央銀行的立場還有更奇怪的地方：信用違約交換的作用是在提供保險。如果你持有一張保單，你會希望保險公司慷慨大方，宣稱「可保事件」已經發生，只有這樣，你才能根據保單求償。事實上，有時人們會做出某些事情，以製造這種事件，這就是「道德風險」發生的時候。在希臘的例子中，歐洲中央銀行表示，不希望保單走到求償的地步。如果銀行業者購買這種衍生性金融商品是當成保險商品，那麼當然會想要求償，歐洲中央銀行身為銀行業者的保護者，也會想要求償才是。歐洲中央銀行對此的解釋是自己疏於管理，而且有些銀行不是買保險，是從事賭博，如果信用違約交換必須清償，勢必發生虧損。歐洲中央銀行似乎不只將這些銀行的利益放在希臘公民之前，也放在那些比較審慎和購買保險的銀行之前。

歐洲中央銀行和歐洲金融主管當局的責任，當然是確保銀行的資本適足、不過度承受風險，但它們的表現奇差無比。這點十分清楚：在歐洲的金融機構通過壓力測試（也就是設計來確保銀行能在重大的經濟壓力之下存活的考驗）之後幾個星期，愛爾蘭銀行崩垮；在緊縮標準給它們第二次認可之後幾個星期，另一家歐洲大銀行德克夏（Dexia）就宣告倒閉。

貨幣政策和觀念之爭

本書的一個中心主題是觀念之爭——爭何種社會、何種政策對大部分公民最好。而且，這場爭戰見到有人試圖說服每個人，相信對一%有利的事、頂層關切和想要的事，對每個人也是好事，所以要降低頂層的稅率、縮減赤字、縮小政府的規模。

目前流行的貨幣/總體經濟理論的起源，是深具影響力的芝加哥學派經濟學家傅利曼所做的研究，這並非巧合。他大力主張所謂的自由市場經濟，低估外部效應的重要性，同時忽視資訊不完全和其他的「代理」問題。雖然，他因為消費決定因素方面開創性的研究榮獲諾貝爾獎，當之無愧，但是他的自由市場信念，與其說是根據經濟分析，不如說是從意識型態而來。我曾和他長時間討論不完全資訊或不完全風險市場的後果，在我和其他無數同事所做的研究顯示，在這些情況中，市場通常不是運作得很好。傅利曼根本無法或不能理解這些結果。對此，他無法駁斥，但知道市場出了差錯。他和其他的自由市場經濟學家的另外兩種回答方式是：即使理論結果是對的，市場出錯也「相當奇特」，算是常態的例外情形；即使問題到處存在，我們還是不能依賴政府去矯正它們。

傅利曼的貨幣理論與政策反映出他致力於確保政府規模很小，裁量權受到限制。他推動的學說稱做「貨幣論」，堅稱政府應該只以固定的速率（產出成長率，等於勞動人口成長率加上生產力成長率）增加貨幣

供給。那種貨幣政策無法用於穩定實質經濟，也就是確保充分就業，但是不必太在意這件事。傅利曼相信，經濟靠自己的力量就會維持或者接近充分就業。只要政府不胡搞，任何偏離現象都會很快矯正回來。

依照傅利曼的觀點，經濟大蕭條不是市場失靈造成的，而是政府失能，也就是聯準會沒有做好該做的事，讓貨幣供給減少。就經濟學來說，我們沒機會做實驗，無法再次經歷經濟大蕭條，改變貨幣政策，看看結果會是如何。但是經濟大衰退在某些方面，提供了很棒但代價昂貴的機會測試某些觀念。柏南克曉得聯準會理事會遭到的批評，當然不希望被指責說他忽視學到的教訓，於是他以很高的流動性淹沒經濟。聯準會的資產負債表顯示它借了多少錢給銀行體系，以及買進多少政府債券和其他的債券，正是衡量貨幣政策行動的標準量數。

這次聯準會的資產負債表增為約三倍，從危機爆發前二○○七年六月二十八日的八千七百億美元，增為本書付梓時，二○一二年二月二十九日的二．九三兆美元。流動性增加，再加上財政部龐大的紓困行動可能拯救了銀行，卻未能防止衰退來襲。聯準會可能透過其寬鬆的貨幣政策和管理而造成這次危機，但它幾乎沒有什麼能做的事可以防止或扭轉經濟不振。最後，主席也承認這些事情。

傅利曼對於銀行管理也持有一些觀點，他認為，管理銀行和其他大部分管理一樣，都會干擾經濟效率。他主張「銀行自由經營」（free banking），也就是銀行實際上不應該受到限制。可是這樣的觀念，曾經在十九世紀嘗試且失敗過。智利的獨裁者皮諾契特（Augusto Pinochet）心甘情願當他的學生，實施銀行自由經營政策，的確導致經濟活動激增，因為新的銀行紛紛設立，而且信用自由流動。但是正如美國解除銀行業的管制，沒多久就令美國的經濟急轉直下，智利在一九八二年也歷經了最深沉的經濟不振。政府為了矯正問題而背負的債務，花了四分之一個世紀以上才還清。

儘管有這些經驗，認為金融市場可以在政府不干預的情況下自行運作得很好，成了過去四分之一世紀的主軸，如同我們見到的，由聯準會主席葛林斯班和歷任財政部部長努力推動著。而且同樣地，正如我們指出的，這樣的觀點即使扭曲了經濟，也要滿足金融業和頂層其他人的利益。此外，雖然金融體系崩垮似乎令聯準會大感驚訝，其實它不應該如此。自西方有資本主義以來，從一六三七年荷蘭的鬱金香球莖狂熱，到二○○三至○七年的美國房地產崩盤，泡沫一直是西方資本主義的一部分。貨幣主管當局在確保經濟穩定時，責任之一便是防止這種泡沫形成。

貨幣主義所根據的假設在於流通速度，雖然在某些國家和某些地方情形確是如此，但在二十世紀末迅速變動的全球經濟中則不然。在所有的中央銀行家盛行這個理論之後僅僅數年間，它便深受質疑。他們迅速捨棄貨幣主義之後，轉而努力尋找新的信仰，希望能和他們相信政府應該儘量少干預市場的理念相符。最後，他們找到了「通貨膨脹目標化」（inflation targeting）。在這個機制之下，中央銀行應該挑選一個通貨膨脹率（二％是流行使用的數字），每當通貨膨脹超過這個水準就應該提高利率。利率升高會抑制經濟成長，從而抑制通貨膨脹。

執著於通貨膨脹

將通貨膨脹目標化乃根據三個值得懷疑的假說而來。第一，通貨膨脹是窮凶惡極的東西；第二，低且穩定的通貨膨脹是維持高且穩定的實質成長率之所必需；第三，所有的人都將直接受益於低通貨膨脹。

高通貨膨脹是個很大的問題沒錯，但它不是唯一的經濟問題，而且經常不是最重要的經濟問題。我們說過，三分之一個世紀以來，通貨膨脹不是美國和歐洲的重大問題。至少在美國，聯準會所負的責任是平衡通貨膨脹、就業和成長，但實務上，它只重通貨膨脹。即使美國的失業率高達九％，如果加上隱藏性失業真正的失業率更高得多，聯準會的三位「通貨膨脹鷹派」卻投票提高利率，因為他們一心一意只想抑制通貨膨脹。

二○○八年，就在全球經濟崩潰之前不久，通貨膨脹目標化受到考驗。大部分開發中國家不是因為總體經濟管理不良，而是因為石油和糧食價格激升，在開發中國家的一般家庭預算中這些項目所占百分率遠高於富裕國家，所以面臨通貨膨脹率升高的壓力。舉例來說，中國的通貨膨脹率接近八％或更高，越南達二三％。

實施通貨膨脹目標化，表示這些開發中國家應該提高利率，但這些國家的通貨膨脹主要是進口造成的，提高利率對國際穀物或燃料價格的影響並不大。

只要這些國家繼續融入全球經濟，同時不採取措施抑制國際價格對國內價格的衝擊，國內糧食和能源價格勢必在國際價格大漲時顯著上揚。提高利率會降低總體需求，而這會減緩經濟成長、壓制某些商品和服務的價格漲勢，尤其是非貿易商品與服務。除非將各種措施實施到難以忍受的地步，它們本身無法將通貨膨脹壓低到目標水準。如果全球糧食和能源價格一年上漲二○％，整體通貨膨脹率要壓到二％的話，將需要薪資和其他地方的價格下降，這十之八九肯定會造成經濟顯著減緩和失業升高。治療的效果反而比生病還要糟。

對通貨膨脹的鷹派來說，經濟總是處於險境邊緣：通貨膨脹一旦啟動，就很難控制。由於扭轉通貨膨脹，通貨緊縮的成本很高，所以最好立即處理。然而，這些觀點並沒有根據證據加以審慎評估。事實上根本沒有險境，而通貨膨脹溫和上揚，如果看起來可能持續存在，我們可以很容易用緊縮信用供給的方式扭轉。簡單的說，認為維持高就業和強勁成長的最好方式是聚焦於通貨膨脹，這樣的看法根本錯誤。聚焦於通貨膨脹會使人分心，不去注意遠為重要的事情，即使是溫和的通貨膨脹，造成的損失與金融崩潰造成的損失相比，也微不足道。

幫別人一個忙

我們說過，壓低通貨膨脹的標準經濟模型有其理論依據，但那些模型具有誤導作用。根據模型，主張壓低通貨膨脹的人表示，因為低通貨膨脹對整體經濟有好處，但他們沒有單獨挑出債券持有人是低通貨膨脹的最大受益者。他們說，通貨膨脹是最殘酷的稅，會不分青紅皂白地影響每個人，尤其是窮人，因為窮人承擔通貨膨脹的能力最低。

如果找個失業四年的人來問，再失業一年或者通貨膨脹從一％到二％略微上升，他喜歡哪一個，答案就十分清楚了。失業對勞工造成的傷害很大，難以因應。找到工作，即使實質薪資下降幾個百分點，也勝過沒有工作可做。

華爾街的飽學權威之士一向表示，通貨膨脹傷害貧窮的退休人士，這樣的說法也不通，因為社會安全計畫隨著通貨膨脹而向上調整，受領人因此受到保障。在市場運作良好的期間，勞工也受到保障。物價上漲會提高勞工的（邊際）報酬，使他們的薪資等量提高。主要是因為在通貨膨脹處於歷史高峰的期間，實質經濟也會遭到很大的震撼，所以，通貨膨脹期間經常伴隨著勞工的實質所得下降。

債券持有人對通貨膨脹保持警戒，並沒有幫上其他任何人的忙；在他們說服貨幣主管當局提高利率時，更沒有幫上忙。他們只幫自己，這是往一邊倒的賭注。如果中央銀行家的警戒程度過高，使得通貨膨脹低於預期或者物價實際上被誘導下降，債券持有人都會得到利益，因為他們會收到比較高的利息，也因為債券到期時領回的錢價值升高。

沒有取捨

危機爆發前，一些人所做的經濟分析認為，由於市場大致上效率相當高且穩定，不只不需要政府干預，而且那種干預也沒有效果。根據他們的邏輯，泡沫並不存在，即使有泡沫，政府也得等到爆裂之後才能確定泡沫的確存在；就算政府能夠判斷，唯一能用的工具，也只是利率那把遲鈍的工具。任令泡沫自行發展是比較好的做法，因為事後清理起來比扭曲經濟以防止房屋泡沫浮現要便宜。

如果聯準會的領導人沒有那麼執著於泡沫不存在的想法，他們會看得很清楚，就像美國研究房地產的頂尖專家、耶魯大學的經濟學家席勒（Robert Shiller）看得那樣清楚，知道房地產價格相對於所得前所未見的漲勢，幾乎肯定就是個泡沫。除此之外，聯準會不必依賴利率的調整以抑制泡沫，它可以提高自備款要求或者緊縮放款標準。早在一九九四年，國會就授權聯準會那麼做。和市場基本教義派站在同一邊的聯準會，綁住了自己的雙手。

經濟學家同樣提供聯準會理由促使它不去處理失業問題。他們認為，在動態十足的經濟中，人必須從一個工作跳到另一個工作，而這得花時間，於是產生自然失業。依照他們的看法，壓低自然失業率，會使通貨膨脹加快。失業率即使短暫下降到自然失業率之下，通貨膨脹也會上升；但接著市場參與者會預期通貨膨脹率上升，於是將這種預期納入他們的薪資和價格調漲中。最後，中央銀行就得屈服，允許失業回到自然水準。依照他們的看法，接著將必須付出額外的代價，以壓低通貨膨脹率。要做到這件事，失業將必須高於自然水準，否則通貨膨脹會持續不退。

他們的論點是：暫時抑低失業的利益，遠低於成本，此處「成本」指的是通貨膨脹升高，以及接著而來的高失業。

這些觀念帶給中央銀行家知性上的安心，因為他們本來就不想對失業做任何事情，但是我們有強烈的理由懷疑這些觀念。有些國家，如迦

納和以色列，幾乎沒有付出成本便很快降低通貨膨脹率。認為失業水準和通貨膨脹率加快上升間存有穩定關係的根本假說，經不起時間的考驗，而宣稱「通貨緊縮的成本高於允許通貨膨脹略微上升的利益」所根據的更強假說，其實從來就不曾站得住腳。

使用「自然」失業率一詞，表示那是「自然的」，而自然的東西都是好的，或者至少無法避免。可是，今天我們見到的高失業水準一點都不自然。可是那些不希望政府對它採取任何行動的人，卻還在用這些觀念。我相信，降低失業率還有很大的空間。數以百萬計的美國人有工作可做，但只是兼職性質或者短時間工作，理由很簡單，因為經濟中的總需求不夠多。

不管臆測今天的「自然」失業率水準應該是多少，以及不管是否相信自然失業的觀念切合實際，總體需求提高顯然都有好處。

政府需要做的事，當然不只是提高總需求，它必須協助個人改變投入的行業，從昨天需要他們的地方移動到明天需要他們的地方。這些「積極主動的勞動市場政策」已經在幾個國家證明成效不錯，尤其是在北歐國家。縮減政府這些計畫的支出，不只會因為降低需求而降低總所得，也會導致自然失業水準升高，如果有這種東西存在的話。各州縮減高等教育支出，表示這些領域的一些工作將找不到人，而且會不成比例地降低窮人接受更多訓練和找到好工作的能力。

結論

對大部分人來說，薪資是最重要的所得來源。總體經濟和貨幣政策導致失業升高、降低一般公民的薪資，正是我們的社會今天分配不均的主要來源。四分之一個世紀以來，總體經濟和貨幣政策及各個機構未能維持經濟穩定、未能營造永續性的成長，最重要的是，它們未能創造令社會大部分公民受益的經濟成長。

有鑑於這些慘痛的失敗，我們或許會預期主管機關將另尋不同的總體經濟和貨幣架構。但銀行業者辯稱，沒有一個體系絕對不會發生意外，它們自身正是百年難得一見的洪災受害者，以及不能以目前的經濟衰退為由改變行得通的系統，非常成功地抗拒重新接受管理。許多人在總體經濟方面持有錯誤的信念，導致有瑕疵的貨幣政策產生，卻仍冥頑不靈、不思悔改。他們始終不願意改變那些信念，仍然宣稱理論是正確的，只是在執行上稍微出錯。

事實上，他們的總體經濟模型太少注意分配不均，以及政策對分配所造成的影響。根據這些有瑕疵的模型制定的政策，一方面製造了這次危機，另一方面在處理危機上已經證明效果不彰。這些政策甚至會使經濟一旦復甦，失業仍然居高不下。最重要的是，就本書的主旨來說，總體經濟政策的確造成美國和其他地方的分配不均居高不下。

主張採取這些政策的人，可能宣稱它們是最好的政策。事實不然。世界上沒有單一最好的政策。我在本書強調過，政策會對分配造成影響，因此需要在債券持有人和債務人、年輕人和年長者、金融業和其他產業之間的利益有所取捨。但是我也強調，我們可以採行其他的政策以取得更好的整體經濟表現，特別是如果我們根據大部分公民的福祉所發

生的事來判斷經濟表現的話，更是如此。若要執行其他不同的政策，我們制定決策的機制安排將必須改變，例如貨幣體系不能交給想法被銀行家俘虜、只為頂層利益效力的人主掌和執行。

第十章

我們這代的責任

儘管，人們始終相信美國人享有的社會流動性高於歐洲人，美國卻不再是機會樂土。

今天，二十歲年輕人所面對的困境最能說明發生了什麼事情。許多年輕人，正要展開新生活的時候，不是充滿熱情和希望，而是面對焦慮和恐懼的世界。他們背負著學生貸款，必須節衣縮食才能償還，即使破產，那些貸款也不會減少。他們在淒風苦雨的市場中尋找好工作，就算運氣不錯，謀得差事，薪資也令人失望，而且往往低到他們只好繼續跟父母住在一起。

五十多歲的父母在操心子女的同時，也煩惱自己的將來：會失去房子嗎？會被迫提早退休嗎？因為經濟大衰退而大幅縮水的儲蓄，能讓他們安享餘生嗎？他們曉得，日子再怎麼困難，也不可能指望子女幫忙。華盛頓傳來更糟的消息：已有很多人在談，醫療照護保險計畫縮減將使某些群體的人負擔不起健康照護，社會安全計畫似乎也被送上砧板。隨著年紀較長的美國人即將步入晚年，安享退休生活的美夢似乎可望不可及。期盼子女過得更寬裕的夢想，也和一九五○年代的電影般遙遠古老。

美國發生的事情，也發生在世界上許多國家。然而，這並非不可避免的現象。有些社會就做得很不錯，即使它們的市場力量和主流政治因為能力、努力和運氣的差異，而造成很大的分配不均。除了用所得來衡量，以健康、教育、安全及攸關生活品質的其他許多層面來看，那些社會為大部分公民創造的生活水準高於美國。有些社會的分配不均遠比美國惡劣，卻已留意到眼前的斷崖，知道前頭可能有什麼危險，因而趕緊剎車往回走，最後成功地降低分配不均的程度，幫助窮人，也擴大教育。

另一個世界是有可能出現的。美國大可實現更符合基本價值的社會，創造更多的機會、更高的總國民所得、更強的民主政治，以及大部分人享有更高的生活水準。要打造這樣的世界並不容易，有些市場力量將我們拉往另一個方向。那些市場力量是由政治、由我們的社會採行的規則和管理規定、由我們的機構行事作為的方式所塑造。美國打造的經濟和社會，當中有龐大的財富是透過尋租行為而累積，有時更是直接從民眾移轉給富人，更常見的情形是透過法令規定，允許富人運用獨占力量和其他的剝削形式向社會其他人收取「租金」。

本書並不鼓吹仇富。底層九九％大致上並不忌妒頂層一％中某些人對社會所做的貢獻，也不忌妒他們實至名歸賺取的所得。本書談的是政治應該講究效率和公平，中心論點在於說明最能決定頂層所得的模型，依據前面提過的「邊際生產力理論」來看，不是基於個人對社會的貢獻。頂層一些人當然曾經做出巨大貢獻，但是的確有不少所得是我們所說的租金。這些租金將錢從底層和中層搬到頂層，並且扭曲市場，對某些人有利，卻對其他人不利。

讓市場像市場：多競爭、少剝削，以及抑制市場漫無節制的行為，也可以打造效率更高的經濟和更公平的社會。遊戲規則之所以重要，不只攸關經濟體系的效率，更攸關分配。錯誤的規則會降低經濟效率，拉大社會的分裂。

投資更多資源到教育、科技和基礎設施，並且提供更多的保障給一般公民，將提升經濟的效率、更有活力，也和我們宣稱的經濟更為吻合，提供更多的機會給社會中更廣大的人群。連頂層一％也可能因為底層許多人的能力沒有被浪費而受益。更多人會努力嘗試，終有一天躋身為一％的成員。

最後，社會更為均等可能影響主流的意識型態，進而影響個體經濟政策和總體經濟政策。前面已經談過這個意識型態所依據的幾個迷思，我們可以打破這個惡性循環，不讓頂層政治獨霸地位形成信念和政策，拉大經濟的分配不均和強化頂層的政治獨霸地位。

三分之一個世紀以來，美國的勞工先是見到生活水準原地踏步，然後是一路下滑。在經濟大蕭條的深谷期間，有人表示市場力量終將取得上風，恢復經濟的充分就業狀態，但凱因斯會反駁說：「是的，長期而言市場可能發揮功效，但等那麼久，我們都死了。」我不敢確定當他談到「長期」時，心裡想的是否像美國勞工見到自己的生活水準每下愈況的期間那麼久。

本章將探討我們必須做些什麼事，在經濟和政治上推動什麼改革以打造另一個世界。遺憾的是，我們正往錯誤的方向走；政治和經濟的變動，有使狀況惡化之虞。最後，我會以審慎樂觀的態度說明，如果我們要改弦易轍，必須促使什麼事情發生。

在我們思索如何強化經濟的時候，絕不能屈服在赤字縮減論之下。我們已經在第一和第四章談過，GDP不是衡量經濟表現的好指標，它並沒有準確反映大部分公民廣義的生活水準變動，也沒有告訴我們正經歷的成長是否具有永續性。

經濟改革大計

真正的經濟改革大計會同時提高經濟的效率、公平和機會，大部分美國人都將受益，唯一的輸家可能是一％中的某些人，例如所得依賴尋租，以及和它們的關係過度密切的人。美國在頂層、中層和底層都出了問題，簡單的解決方案已不夠用。我們找出了造成美國目前高分配不均水準、低機會水準的幾個因素。

美國的機會分配不均已經升高到非做改變不可的地步。有些分配不均的成因，可能已不在我們的控制之內，有些只能長期緩步漸進加以影響，但是還有一些因素能夠立即著手處理。我們需要全面進擊，其中一些關鍵要素如下所述。

抑制頂層的漫無節制

第二章說明了頂層的不少財富是以某種方式從尋租和對頂層有利的遊戲規則而來。我們的經濟體系，扭曲和濫用隨處可見，但下列做法將

使它大為不同。

減少尋租和促使立足點公平

分配不均擴大有不少是和金融業漫無節制的行為有關，這當然是改革計畫的起點。杜德|法蘭克金融改革法案踏出了第一步，但也只是第一步而已。我們迫切需要展開下列六項進一步的改革：

1. 抑制冒過高風險和「大到不能倒」與「盤根錯節到不能倒」的金融機構。這是致命的組合，導致過去三十年一再出現紓困行動。限制槓桿和流動性是其中的關鍵，因為銀行不知為什麼認為利用槓桿的魔法能夠憑空創造資源。這種事情是辦不到的，只會製造風險和波動。

2. 促使銀行更為透明。尤其是在處理店頭衍生性金融商品方面，應該遠比從前限制得更嚴，而且不應由政府保險的金融機構發行。納稅人不應該擔保這些高風險的產品，不管它們是保險、賭博工具，或者如巴菲特所說的，「是具有大規模殺傷力的金融武器」。

3. 促使銀行和信用卡公司更為競爭，並且確保它們的行為符合競爭規範。我們擁有的技術足以建立二十一世紀的高效率電子付款機制，卻仍有個銀行體系決心維持信用卡和儲值卡體系，不只剝削消費者，也向商人的每一筆交易收取很高的費用。

4. 讓銀行更難以從事掠奪性放款和濫用信用卡業務，包括更嚴格限制高利貸。

5. 抑制發放獎金鼓勵承受過高風險和短視的行為。

6. 關閉那些成功逃避管理和增加逃稅與避稅行為的境外金融中心。金融業者沒有理由前往開曼群島，那裡什麼都沒有，氣候也不是特別適合銀行業，唯一的理由就是為了逃避稅負。

許多改革縱橫交錯，競爭環境更為激烈的銀行體系比較不可能胡作非為，尋租也比較不可能成功。抑制金融業相當困難，因為銀行業者十分聰明，懂得規避之道。即使好不容易讓銀行規模受到限制，它們還是會相互簽署買賣契約，例如衍生性金融商品，以確保彼此之間「盤根錯節到不能倒」的地步。

加強和以更有效的方式執行競爭法。雖然我們的法律和管理規定的每個層面，在促進效率和均等方面都很重要，管理競爭、企業治理和破產的法律尤為重要。

競爭情況比應有水準還要薄弱的部門，不是只有銀行。放眼整個經濟，許多行業竟然最多只有二或三或四家公司居於主宰地位，我們曾經認為這沒什麼壞處。由於技術變遷，帶來動力十足的競爭環境，一家公司早晚會取代另一家公司，坐上獨霸位置。我們會見到「長江後浪推前浪」的競爭，而不是殺價逐底的競爭。但我們現在曉得，這還不夠，因為居於主宰地位的公司擁有各式各樣的工具，能夠壓抑競爭，甚至經常能夠壓抑創新。它們收取較高的價格，不只扭曲了經濟，也像抽稅，但稅收沒有用於公共目的，只肥了獨占者的金庫。

改善企業治理，尤其是限制執行長將那麼多企業資源圖利自己的權力。我們給予企業高階主管太多的權力，太尊重他們所謂的智慧。我們見過他們如何使用那種權力，就是移轉太多的企業資源圖利自己。法律

如果讓股東對企業高階主管的薪酬擁有發言權，結果會十分不同。會計準則如果能讓股東非常清楚，企業到底給了高階主管多少薪酬，也有幫助。

全面改革破產法律，從衍生性金融商品到滅頂房屋、到學生貸款，都需要改革。破產法律給了我們另一個例子，可以看出決定市場如何運作的基本遊戲規則，除了對效率，也會對分配產生很大的影響。這方面的規則和其他許多領域一樣，對頂層愈來愈有利。

每一筆貸款都是放款人和借款人一個願打、一個願挨之下簽訂的合約，但其中一方對市場的了解明顯遠高於另一方，因此這存有很大的資訊不對稱和談判力量的不對稱。所以出了錯之後，放款機構應該承受主要的後果，而不是由借款人承擔。

把破產法律修正得對債務人較為有利，會給銀行誘因在放款時更加謹慎，我們會有比較少的信用泡沫，也會有比較少的美國人身陷債務之中。正如我們指出的，不良放款的最糟糕例子是學生貸款辦法；由於無法免除債務，因此鼓勵了這方面的不良放款。簡單的說，不平衡的破產法律造成金融部門虛胖、經濟不穩定、剝削窮人和財務知識能力較不精明的人，也造成經濟分配不均。

前面幾項改革的重點，都放在限制頂層（包括金融部門從業人員）剝削消費者、借款人、股東和私人交易中其他人的能力。但是，不少尋租是剝削納稅人。這些剝削戴上許多不同的面具，其中一些和贈與根本沒有兩樣，有些則只能稱為企業福利。

我們在第二章說過，政府贈與企業的金額十分龐大，從訂定條款、規定藥物採購不得議價，到哈里伯頓的國防合約採用成本加成法，到石油標售設計不良，到免費送出頻譜給電視台和廣播電台，到礦業特許權使用費低於市場費率。這些贈與是單純的移轉，從社會其他人移轉給企業和富人，但是在預算受到限制的世界中，它們造成的影響不只如此，因為這會造成高報酬的公共投資支出減少。

前面幾章說過，政府如何經常透過企業福利，將寶貴的金錢花在協助企業上，而不是幫助需要幫助的人。雖然各式各樣的漏洞、例外、豁免和優惠減低了稅制的累進程度和扭曲誘因，企業福利更是如此。沒辦法靠己力生存的公司，應該讓它結束。它們的員工或許需要協助轉職，這和企業福利大為不同。不少企業福利一點都不透明，或許是如果公民真的知道自己送出多少，就不會答應那麼做。除了置入於稅法的企業福利，也有置入於便宜信用和政府貸款保證的企業福利。最危險的企業福利形式，包括產業造成傷害只要負起有限的責任，不管是核能發電廠，還是石油業，對環境造成傷害的責任有限，都屬這一類。

不必為一個人的行動負起全部的成本，也是一種隱含補貼，所以舉例來說，對別人造成環境成本的所有產業，實際上都得到補貼。這方面的改革和本節談過的其他許多改革一樣，會帶來三重利益：經濟更有效率、減低頂層漫無節制、改善經濟中其他人的福祉。

法律改革，推動司法途徑民主化，以及降低「軍備競賽」。法律體系會犧牲社會其他人，產生龐大的租金。我們的體系並沒有對所有的人都展現正義。我們的體系出現軍備競賽，口袋最深的人站在最好的位置，能夠奮戰到底並且勝出。要談法律體系改革的細節，內容會超出本

書的範圍，結果可能寫出一本很厚的書。這裡只要說，我們需要的改革遠比右派鼓吹的訴訟改革還要廣泛且非常不同就夠了。如果接受保守派的改革計畫，那就會像出庭辯護律師正確指出的，會使一般美國人失去保障。其他國家已經發展出負責任和保護受害人的制度，醫生執業不當需要負起責任，而且，因為不當的作為或只是因為運氣不佳而受到傷害的人，會得到適當的補償。

財稅改革

我們剛剛談到的種種改革，最後將帶來兩份厚禮：增進經濟效率和更公平均等。但即使做了這些事情，分配不均還是會相當高，而且為了提供收入用於公共投資和其他的公共需求、幫助窮人和中產階級、確保所有人民都有機會，還必須實施累進稅率，而最重要的是，將漏洞填補得更好。我們說過，近數十年來，我們製造出累進程度較低的稅制。

建立累進程度較高的所得稅與企業稅制，才能減少漏洞。我們的稅制雖然名義上採用累進稅率，累進程度卻遠低於表面上所看到的。我們說過，這套稅制充滿漏洞、豁免、例外和優惠。公平的稅制對投機客課徵的稅率，至少和靠工作維生的人相同，確保頂層繳納的稅額占所得的百分比至少和所得較低的人一樣。企業稅制應該改革，消除漏洞和鼓勵創造更多的機會與投資。

我在第四章說過，一個累進程度較高的稅制可能更有效率，這點和右派的看法恰好相反。我也曾經引用研究報告指出，根據儲蓄和勞動供給的反應，最高稅率至少應該遠高於五○％，甚至可以高到七○％以上，而且這些研究還沒有充分考慮非常高的所得來自租金。

建立成效更好及有效執行的遺產稅制，以防止新的寡頭獨占。恢復開徵相當高的遺產稅，將有助於防止新的美國財閥獨占或寡頭獨占，取消資本利得的優惠稅率也能達成相同的效果。因此而產生的不良影響可能很小：累積龐大遺產的人，大多是靠運氣或者運用獨占力量，或者出於非金錢的誘因。

幫助其他人

不久之前，底層和中層還能管窺美國夢，但是今天的現狀令許多人的夢想已經破滅。前面談到的改革，不只能夠抑制頂層，也能幫助其他人。舉例來說，終止某些濫用或獨占性實務可以提高社會大眾的實質福祉，一般人將花費較少的錢在信用卡、電話、電腦、健康保險和其他產品上。

此外，還有一些行動可以大為改善九九％的困境。其中一些需要資源，而前面提到的改革及第八章所強調的，將提供所需的資源。

首先，改善教育管道。接受教育的機會影響最大，但我們一直以來所走的方向，例如住宅社區依所得區隔、大幅降低高等教育的公共支持，卻導致公立大學的學費激升。這需要全國齊心協力改善教育機會，尤其是改善公立教育的品質。這又可以寫成另一本書。

有一件事，我們能夠很快就動手去做：改善以營利為目的的學校。

不管這些學校的資金是來自政府的貸款、政府保證的貸款，或者私人貸款，由於學生的債務沒辦法免除，因此無法增進學生的機會，甚至是拖垮貧窮但一心向上的美國人的主要原因。有些學生可能找到更好的工作，但絕大多數是被更沉重的債務拖累。很難想像我們允許這種掠奪性的活動繼續存在，而且公共資金支持這麼做更是不合理。公共資金應該用於擴大對各州和非營利高等教育體系的支持，同時提供獎學金，以確保窮人有接受教育的機會。

政府的政策會影響頂層和底層的財富動態。我們說過，稅制如何協助富人累積財富，以及透過各式各樣的誘因將財富留給繼承人，窮人卻得不到稅制的這種幫助。政府如果對窮人提供儲蓄誘因，例如對等補助或者擴大首次購屋優惠辦法，一段時間之後，將有助於建立更公平的社會、提供更多的安全和機會，全國財富也會有更高的比例分配於底層和中層。

阻礙個人實現經濟抱負的兩大因素就是失業和生病。兩者同時發生，則是致命的組合，而且經常和破產畫上等號。美國的健康照護一向由雇主提供，這種缺乏效率且古老的體系，是美國的健康照護體系成為先進工業國家中效率最低且表現最差的一大原因。美國健康照護體系的問題不在於花太多錢，而是花了錢沒有得到應有的價值，以及太多人無法取得健康照護。歐巴馬的健康照護改革解決了一部分後者的問題，但法院提出質疑，加上公共資金縮減，可能傷害改革的成效。我們的成本之所以很高，部分原因來自保險公司和製藥產業的尋租行為。其他國家已經抑制這些租金，美國卻沒這麼做。不像美國那麼富有的國家，已經提供全民健康照護，大部分國家視取得醫療為基本人權。但即使不從這種原則性的觀點來看待這個問題，我們未能提供健康照護管道已經使健康照護體系更無效率，我們總是遲遲才提供若干健康照護給急需的人。這樣的事情就發生在急診室，而且由於治療延誤，往往大幅增加成本。

缺乏取得健康照護的管道，明顯擴大了分配不均，而這種分配不均又會反過來傷害經濟表現。

這次危機凸顯了我們的失業保險體系不足到可悲的地步。我們實在不應該每隔幾個月，在延長失業保險的財務支持即將截止的時候，才大費脣舌展開政治論戰，挾持失業者為人質。我們面對的新現實是：由於二○○八年經濟大幅衰退，以及大規模經濟將結構轉型，在可預見的將來會有大量的長期失業人口。

政府實施的計畫，例如勞動所得租稅扣抵、醫療補助計畫、食物券，以及社會安全計畫，在減少貧窮方面，已經證明效果很好。增加這些計畫的支出，可望進一步減低貧窮。

緩和全球化

全球化和科技都造成美國的勞動市場兩極化，但它們不是憑空蹦出的抽象市場力量，而是政策塑造出來的。我們已經談過全球化，尤其是不對稱的全球化，傾向於使勞工相對於資本處於不利的談判地位。雖然，全球化可能對整個社會有利，卻令許多人瞠乎其後，因為管理全球化的方法，大部分是依照由企業和其他的特殊利益群體本身的利益。因

應全球化威脅的做法，往往使勞工的處境更糟，不只降低了勞工的薪資，也減少社會保障。在這些情況下，反全球化運動興起，是完全可以理解的。

有無數的方法，可以將全球化帶回更平衡的位置。許多國家，熱錢發動猛烈的攻擊，無情地流進流出，大肆蹂躪，而掀起經濟和金融危機。我們需要管理跨國的資本流動，尤其是短期、投機性質的流動。大部分國家針對無拘無束、四處流竄的資本施加若干限制，不只穩定經濟，也會促使資本市場不至於對社會下那麼重的毒手。對美國來說，這或許不是那麼容易實施的政策，但由於美國在全球經濟居於舉足輕重的地位，的確有機會協助塑造全球化，而這是其他國家所沒有的機會。

在重新塑造全球化的過程中，我們必須了解，會有逐底競爭的現象發生，以至於所有的人都受害。美國站在很好的位置能夠制止這種事情，美國可以努力爭取更好的勞工權益和條件、加強金融管理、加強環境保護。

連全球化的支持者也應該了解，緩和全球化符合他們的利益。如果不善加管理全球化，那會有很大的倒退風險，陷入保護主義或以鄰為壑的政策形式。

美國可以採取一些明確的政策，以提高全球均等和效率的方式，重新平衡全球化。舉例來說，目前美國的稅法只對美國企業匯回國內的獲利課稅，因此鼓勵了工作外包。我們的全球競爭體系鼓勵企業設立的位置，不是根據效率，而是根據財稅競爭；企業喜歡這麼做，是可以理解的，因為租稅競爭能提高企業的稅後利潤。但這樣的做法，扭曲了全球的經濟，也傷害對資本公平課稅的能力。照理說，美國可以對在美國營運的公司在美國市場銷售所獲得的利潤課稅，不管它們在什麼地方生產。

恢復和維持充分就業

對人民福祉與分配影響最大的政策，就是維持充分就業。除非美國小心謹慎，否則可能落入與某些歐洲國家類似的處境，失業永遠居高不下，這是資源很大的浪費，也會更擴大分配不均，減弱經濟和財政狀況。七十五年來，我們曉得如何維持經濟於充分就業或者接近充分就業的基本原則。第八章說明了，設計良好的總體政策可以同時達成三個目標——降低債務和赤字、加快成長和就業，以及改善所得的分配。

實施能夠維持充分就業的貨幣政策及貨幣機構。我們一向比較依賴貨幣政策甚於財政政策，以達成短期的穩定，道理很簡單，因為這可以用比較快的調整速度去因應變化。但是，治理和主流經濟模型上的不足使得貨幣政策一敗塗地。第九章說明了我們需要在理論上、治理上和政策上有所改革：也就是我們需要更負責任和更具代表性的中央銀行，以及從過度重視通貨膨脹轉為更平衡地重視就業、成長和金融穩定。

總需求如此疲弱的理由之一，在於美國進口太多，比出口多○．五兆美元以上。如果說，出口可以創造就業，那麼進口就是摧毀就業；我們摧毀的工作一直多於創造的工作。很長一段時間以來，美國是用政府支出（赤字）彌補進出口間的缺口，讓美國即使面對貿易逆差也能維持

充分就業。但是，我們能夠繼續以這樣的速度借多久？正如我在第八章說過的，借錢的好處，尤其是借來用於高報酬的投資，其利益仍然遠高於成本；但也許在不久的將來，情況或許不再如此。無論如何，美國的政治正使控制赤字、甚至金融投資變得困難。如果這種情形持續下去，而且貿易逆差繼續存在，幾乎不可能維持充分就業。更重要的是，由於人口老化，美國應該為未來儲蓄，而不是寅吃卯糧。

從全球的觀點來看，我們還有另一個理由，必須矯正貿易失衡，就是全球失衡。長久以來，進口和出口之間龐大的差距，令人憂心。也許不是上次經濟大衰退的原因，卻有可能是下一次經濟大衰退的成因。

恢復貿易平衡已經證明是非常困難的事情。美國曾經嘗試用競爭性貶值的方式，也就是將利率降低到低於競爭對手，而這通常會使匯率下跌。我將匯率比喻成「選醜比賽」：美國的政治和經濟管理雖差，歐洲似乎有過之而無不及，於是貿易失衡持續不退。

匯率主要決定於資本流動，但是金融界本身很少注意它造成的後果：當資本在美國尋求安全的避風港，美元匯率會被推升、出口受到傷害、進口受到鼓舞，於是擴大貿易失衡，衝擊就業機會。但即使勞工的生計岌岌可危，金融家的錢卻比較安全。這當然是市場力量運作之下的結果，但市場力量是由各種法令規定塑造的，允許資金在不受限制的情形下自由流動。這是將金融業福祉置於一般勞動人口利益之前的又一個實例。

一些提案可望恢復貿易平衡、協助經濟恢復充分就業，但是，其中有個問題，就是全球化的規則主要是由貿易律師設計的，律師的注意力放在特定產業面對的障礙，而不是和整體系統有關的宏觀思考，使得某些改革可能和現有規則相互衝撞。

我們的經濟將經歷大規模的結構轉型。全球化和科技帶來的變動，需要勞工在各部門之間和各工作之間大規模地流動，而市場本身在處理這些變動上並沒有做得很好。為確保這個過程的贏家多於輸家，政府必須扮演積極主動的角色。勞工需要積極主動的協助，幫助他們離開因為新工作創造出來而失去的工作，以及大量投資於教育與科技，確保新的工作至少和失去的工作一樣好。當然，只有在有工作可做的情形下，積極主動的勞動市場政策才能運作。如果我們不能成功改造金融體系，使其回歸核心功能、供應資金給將來的新企業，那麼，政府可能需要扮演更為積極主動的角色，提供資金給新企業。

新的社會契約

遊戲規則會影響不同參與者的談判力量，我們建立的遊戲規則，已經削弱勞工相對於資本的談判力量，勞工因而受害。缺少工作機會和失衡的全球化，造成就業的競爭，導致勞工落敗，資本的擁有者則獲勝。不管這是不是深思熟慮的策略所產生的意外結果，都必須認清已經發生的事情，並且改弦易轍。

維持能為所有人效力、符合正義、公平和機會原則的那種社會和政府並不會自然而然發生，必須有人來盯著這件事。不這麼做，我們的政府和機構會被特殊利益群體俘虜。對此，我們需要制衡的力量，但我們

的社會和機構組織在平順中發展。所有由人組成的機構都可能犯錯；所有的機構都有它的弱點，沒有人會因為許多大公司剝削員工，或者傷害環境，或者從事反競爭行為，而主張消滅這些企業。相反地，我們認清那些危險之後，會試著加以管理、改變行為。雖然明知永遠不會完全成功，但這些改革至少能夠改善行為。

但是，我們對工會的態度卻完全相反。我們指責工會，許多州甚至明著設法削弱工會，卻沒人認清工會其實能夠發揮重要的制衡力量，對抗特殊利益群體，以及捍衛基本的社會保障，而這是勞工要接受改變、適應不斷變遷中的經濟環境所不可或缺的。

歧視是最令人反感、最難消除的分配不均來源。不同國家有不同的歧視形式，但幾乎每個地方都有種族和性別歧視。市場力量本身無法消除歧視。我們曾經說明，市場力量加上社會力量會使歧視揮之不去，但是這種歧視會損害我們的基本價值、基本認同感、我們的國家概念。頒訂禁止歧視的強大法律絕對有其必要，但是過去的歧視造成的影響持續存在，即使我們成功地消除今天的歧視，其影響還是會如影隨形。

幸好，我們懂得如何改進歧視的現象，這比強硬的配額還要柔軟，如果懷抱善意來執行，可望協助社會朝符合基本原則的方向演進。由於教育是機會之鑰，在消弭歧視上，教育尤其重要。

恢復永續和公平的成長

我們曾經說明為何下滲式經濟學行不通：成長不會自動使所有的人雨露均霑，經濟成長確實會提供我們資源，可用於處理社會上一些最棘手的問題，包括因為貧窮而產生的問題。目前，美國和歐洲經濟體面對的主要問題是缺乏需求。但是終有一天，當總需求上升，使美國人又有工作可做，重要將換到供給面。

到了那個時候，構成限制的是供給，不是需求。但那不是右派所強調的供給面經濟學。我們可以提高沒有投資的公司的稅率，降低有投資和創造就業機會的公司的稅率。這麼做，比起有些企業要求全面降稅，更有可能促進經濟成長。右派的供給面經濟學誇大了租稅誘因的重要性，尤其是在企業所得稅方面，卻同時低估了其他政策的重要性。政府投資於基礎設施、教育和技術，是上個世紀經濟成長的基石，也能成為本世紀的成長基礎。這些投資將擴大經濟，使民間投資更具吸引力。

正如經濟史學家菲爾茲（Alex Fields）指出的，一九三○、四○、五○和六○年代是生產力高成長的期間，高於之前和之後的各個年代，而能有這樣的成功，必須歸功於公共投資。

我們需要引導投資和創新的方向，以保護就業和環境，從節省勞力轉而走向節省資源。在目前的情況下，這是創造失業的委婉說詞。這件事做起來不容易，必須推力和拉力雙管齊下。以創新來說，我們可以由政府出資展開基礎和應用研究，強迫企業為造成的全部環境傷害負擔成本。這會給企業節省資源的誘因，不再只將注意力放在取代勞工上。我們不要像現在那樣全面實施低利率，這樣會鼓勵用機器替代低技術勞工，而可以改用投資抵稅的方式以鼓勵投資，只有節省資源和保存就業機會的投資才享有扣抵優惠，摧毀資源和工作的投資則不給予優惠。

本書從頭到尾強調重要的不只是成長，而是什麼樣的成長，或者稱之為「成長的品質」。使大部分人變窮、環境品質受害、人們必須忍受焦慮和疏離的成長，不是我們應該追求的。好消息是，有些時候我們可以塑造市場力量往好的方向走，並且因此獲得收入，以促進成長和增進社會福祉。

立即性的問題

我已經鋪陳出長期的經濟改革藍圖，但是，現在九九％感受痛苦的最大原因在勞動市場和房地產。就房地產來說，我們談過會計標準對債務重整造成很大的阻礙，而政府的重整計畫並沒有設計為強迫或甚至鼓勵抵銷本金。遊戲規則對銀行有利甚於對房屋所有人有利，那些規則必須改變。第七章討論取消抵押品贖回權時，談過這件事。

我們需要給銀行誘因，甚至要求銀行重整抵押貸款。要求它們認列抵押貸款的損失，稱為「依市價計值」，將消除債務重整的一大障礙。租稅誘因，也就是如果現在重整債務而發生損失，將給予有利的租稅優惠，如果因為取消抵押品贖回權而產生損失，優惠程度則較低，或許可以當成胡蘿蔔。要是這個辦法還是行不通，就有必要強制重整債務。

美國的破產法訂有第十一章，讓債務過度沉重的公司能夠重新開始，即使是因為本身的愚蠢造成的。我們體認到，維持企業繼續營運的價值及保有就業機會的價值。我們在第六章談過，如果讓企業重新開始是理想的做法，允許家庭重新開始也一樣很有價值。

目前的政策傷害了家庭和社區，我們需要房屋所有人的「第十一章」，勾銷家庭積欠的債務，交換將來出售房屋時分享一部分的資本利得。

這次危機爆發之初，應聲崩垮的兩個民間抵押貸款公司，也就是房利美和房地美，遭到歐巴馬政府接管，政府現在因此擁有所有抵押貸款很高的比例。不重整政府持有的抵押貸款是不合理的。納稅人、房屋所有人和我們的經濟都將變得更好。

處理抵押貸款問題，是促使我們的經濟繼續運轉的必要手段，但是這麼做還不夠。勞動市場也腳步蹣跚，每六個勞工中就有一個希望得到全職工作卻找不到。如同第八章所說，透過財政政策以更積極的方式刺激經濟，可望大幅降低失業率，而且，更積極主動的勞動市場政策可以訓練勞工從事經濟復甦之後將創造的新工作。這些工作可能不同於製造業和遭到摧毀的不動產業的舊工作。

政治改革大計

經濟方面的情形很清楚，政治呢？即使我們採行最低限度的經濟改革大計，政治程序會允許嗎？這樣的事情要發生，必須先有重大的政治改革。我們都受益於運作良好的民主政治與社會，每個人都能吃免費的午餐，因此，民主政治是我們最重要的公共財，但是我們對民主順暢運作的投資不足。事實上，我們在很大的程度內，將這項公共財的支持和維護交給私人，結果帶來災難性的後果。我們允許民間公司和富裕的個

人花錢「告訴」我們不同的政策和候選人有什麼價值。而且他們有充分的誘因，扭曲資訊。

我們可以採行不同的機制安排，但是同樣的，我們可能往錯誤的方向行進。政治獻金的改革可限制企業提供競選資金的範疇，但最高法院在公民聯盟一案中，取消了大公司捐獻的限制。我們本來可以要企業對股東負起更大的責任，強迫企業召開股東會議就競選捐獻進行投票。由於企業控制了國會，我們不可能採取這項或與其類似的立法，抑制企業的政治權力，或甚至連認真討論也不可能。我們可以提供更多的公共資金，或者要求廣播電視業者提供免費播放廣告的時間而降低競選捐獻的需求。但是，從競選廣告賺進很多錢的廣播電視業者和企業都不會支持這種改革。在它們的反對之下，國會幾乎不可能通過這方面的法案。

我們可以像北歐幾個國家那樣，設法確保有更大的管道可以取得偏差較少的資訊；或者像許多歐洲國家那樣，以公共資金支持各式各樣的獨立智庫，確保以平衡的觀點辯論不同政策的智慧。

我們可以像澳洲、比利時和盧森堡那樣，強制投票，降低金錢在政治程序中的重要性。這也會改變各政黨的注意焦點，不再只顧著動員選民投票，轉為重視將政見告知選民。難怪，它們的選民參與率遠高於美國，澳洲更是超過九○%。有些政治改革會使選民的登記和投票更為容易，投票也更有意義，因此，確保政治程序更充分反映九九%所關切的事情，從而提高選民的投票率。有些改革將代表我們的政治體系從根本發生變化，但其他的改革，例如縮減不公正劃分選區的空間，或者妨礙議事的空間，則可以在我們目前的政治結構中達成。

這些方法無法保證成功，可能只略微降低一%的政治力量。可是加上前一節所說的經濟改革大計，可能開啟了經濟、政治和社會的新時代。而這把我們帶到最後一個問題。

有希望嗎？

本章所說的政治和經濟改革大計，假設雖然市場力量在目前的分配不均水準中扮演某種角色，但市場力量最終還是被政治所塑造。我們可以重新塑造這些市場力量，以提升社會公平。我們可以促使市場運轉，或者至少運轉得更好。我們永遠無法建立一個機會完全公平的體系，但我們至少能創造更公平的機會。經濟大衰退並沒有製造美國的分配不均，但使不均惡化到不能忽視的地步，也進一步限縮一大群人所能接觸的機會。根據本章前面所說的藍圖，採取正確的政策，我們能改善情況。我們並非要消除分配不均或者製造完全平等的機會，只是要降低分配不均的水準、提高機會均等的程度。問題是，我們能走到那裡嗎？

我們的民主可能往一邊傾斜，但提供兩條管道或許可以進行改革。九九%可能發現他們被一%所騙：對一%有利的事，其實不符合他們的利益。一%非常努力說服其他人，相信另一個世界不可能出現，以及，去做一%不想要的事情不可避免會傷害到九九%。本書花了不少篇幅，揭穿這個迷思，並且指出，我們其實可以有個更具活力、更有效率的經濟和更公平的社會。

二○一一年，我們看到數百萬人走上街頭，抗議他們所處的不公平

社會。埃及、突尼西亞和利比亞的政府被推翻；葉門、巴林和敘利亞爆發抗議潮。那個地區其他地方的統治家族，躲在有空調的閣樓裡緊張地注視著一切的發展：自己會是下一個目標嗎？他們擔心得有道理。這些社會中的極少數人（低於一％）控制比例十分龐大的財富；而財富是決定政治權力和經濟權力的要素；在那些地方，不同形式的貪瀆成了司空見慣之事；而且，最富有的人經常積極阻礙可望改善一般人生活的政策付諸實施。當我們盯著這些街頭民眾宣洩怒氣，也許會想問自己一些問題。什麼時候會輪到美國？什麼時候會輪到其他西方國家？

我們的國家在一些重要的方面，已經變得像這些不安的地區，只顧著滿足一小撮精英的利益。身處在民主制度中，我們擁有很大的優勢，但是這樣的民主愈來愈沒有反映多數人的利益。人們已經察覺這點，這件事反映在他們對國會的低度支持，以及選民投票率極低等事情上。

改革有可能發生的第二種方式是：一％可能發現，美國發生的事情不只和我們的價值不吻合，甚至不符合一％本身的利益。托克維爾（Alexis de Tocqueville）曾經提到美國社會特質的一個要素，稱之為「正確理解的私利」（self-interest properly understood）。每個人都有狹隘的私利：我現在就想要對我有好處的東西！正確理解的私利則不一樣，意思是「關照別人的私利」，換句話說，也就是留意共同的福祉。事實上，這是一個人最終得到幸福的先決條件。托克維爾並沒有表示這是崇高或理想的觀點，他提出相反的說法：這是美國人務實的一面。精明的美國人應當了解一個基本事實，那就是「留意別人的求需求，不只有益心靈，也有助利益」。

頂層一％住最好的房子，接受最好的教育，看最好的醫生，過最好的生活，但有件事情，似乎不是金錢能夠買到的：了解他們的命運和其他九九％如何生活息息相關。整個歷史上，頂層一%最後會學到這點，但往往學得太晚。

我們已經見到政治和經濟無法分離，以及如果我們要保有一人一票的體系，而不是一元一票，就需要改革政治體系；但是，在分配不均程度如此這般的經濟體系中，不可能實現公平且回應大眾需求的政治體系。我們最近看到，如果缺乏更深的共同感，政治體系將無法運作；如果經濟這麼地分裂，如何擁有這種共同感？見到經濟日益分裂，我們只能問：這對我們政治的未來，預示著什麼？

對於半個世紀後的美國，我們看到兩個可能景象：一是富人和窮人分化更加嚴重，富人住在門禁森嚴的社區內，送子女上昂貴的學校，接受一流的醫療照護；在此同時，其餘的人所居住的世界缺乏安全保障，頂多只能接受普通的教育，實際上是得到配給式的健康照護，只能希望和祈禱不要罹患重病。底層有數百萬年輕人感到疏離，失去希望。對此，經濟學家給了它一個名稱「雙重經濟」，也就是兩個社會並存，但幾乎彼此互不認識，難以想像另一方如何過活。我們是否會掉進某些國家所在的深淵，門禁更加森嚴，社會更加分裂，我不知道。但我們正緩慢接近那個惡夢。

另一個可能景象，則是富人和窮人差距縮減，大家休戚與共，共同致力於創造機會和公平，「人人享有自由與正義」名符其實，大家都正視世界人權宣言，不只強調公民權益的重要性，也強調經濟權益十分重

要；不只強調一般公民的財產權，也強調經濟權。在可能景象中，政治體系活力日強，與八○%的年輕人疏離到懶得去投票的另種景象大為不同。

我相信，只有第二個景象才符合我們的傳承與價值。在這樣的願景中，我們的經濟成長將遠遠高於社會繼續嚴重分裂時所能達到的水準。我相信，美國改弦易轍、恢復公平與機會的立國根本精神仍然為時未晚。但是時間可能一點一滴在消逝。四年前，大部分美國人曾經勇敢懷抱希望。超過四分之一個世紀形成的趨勢，本來或許可以扭轉，事實上卻更加惡化。

今天，那個希望正忽隱忽現。

本书由“行行”整理，如果你不知道读什么书或者想获得更多免费电子书请加小编微信或QQ：491256034 小编也和结交一些喜欢读书的朋友 或者关注小编个人微信公众号id：d716-716 为了方便书友朋友找书和看书，小编自己做了一个电子书下载网站，网址：www.ireadweek.com QQ群：550338315

如果你不知道读什么书，

就关注这个微信号。

[image]

公众号名称：幸福的味道

公众号ID：d716-716

小编：行行：微信号：491256034

为了方便书友朋友找书和看书，小编自己做了一个电子书 下载网站，网址：www.ireadweek.com QQ群：550338315 小编也和结交一些喜欢读书的朋友

“幸福的味道”已提供120个不同类型的书单

1、 25岁前一定要读的25本书

2、 20世纪最优秀的100部中文小说

3、 10部豆瓣高评分的温情治愈系小说

4、 有生之年，你一定要看的25部外国纯文学名著

5、 有生之年，你一定要看的20部中国现当代名著

6、 美国亚马逊编辑推荐的一生必读书单100本

7、 30个领域30本不容错过的入门书

8、 这20本书，是各领域的巅峰之作

9、 这7本书，教你如何高效读书

10、 80万书虫力荐的“给五星都不够”的30本书

……

关注“幸福的味道”微信公众号，即可查看对应书单

如果你不知道读什么书，就关注这个微信号。